



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



Gap analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije

*Izvod iz „Gap analize zakona o zaštiti zviždača
na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“*



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Zahvalnost

Gap analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije je izvod iz obimnije publikacije pod nazivom „Gap analiza zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“. Proces izrade GAP analize bio je veoma konsultativan, sa doprinosima koje su obezbijedili predstavnici javnih institucija. RAI Sekretarijat izražava iskrenu zahvalnost Agenciji za sprječavanje korupcije Crne Gore, koja je dala značajan doprinos prilikom izrade GAP analize crnogorskog zakona.

Ovaj dokument je izrađen u okviru projekta „Prekinimo tišinu: Jačanje politike i kulture prijava od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“, koji finansira Evropska unija. Cilj projekta je da pomogne partnerima iz jurisdikcija korisnika projekta da poboljšaju kanale podnošenja prijava zviždača i mehanizme zaštite; ojačaju kapacitet civilnog društva za podršku zviždačima; i podignu svijest javnosti o značaju prijava od strane zviždača u borbi protiv korupcije.

Autori: Tom Devine i Mark Worth

Izdavač: Regionalna antikorupcijska inicijativa

Za izdavača: Desislava Gotskova – Šef RAI Sekretarijat

Urednik: Elmerina Ahmetaj Hrelja, Projektni menadžer – Ekspert za antikorupciju

Fra Andjela Zvizdovica 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

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI

Ova publikacija izrađena je uz finansijsku podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost njenih autora i ne odražava nužno i stavove Evropske unije.

Stavovi predstavljeni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno zvanični stav Regionalne antikorupcijske inicijative ili njenih država članica.

Prevod: Maja Biljurić

Dizajn štampa: UrbanGRAF

Avgust 2021.

©RAI 2021. Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se koristiti u nekomercijalne svrhe, sa odgovarajućim zaslugama koje se pripisuju RAI-u.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

SADRŽAJ

Uvod	7
Sažetak: Prednosti i nedostaci Zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji	9
Crna Gora	11
Aneks 1: Metodologija Gap analize Zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji	23
Aneks 2: Preporuka Savjeta Evrope	27
Aneks 3: Prava slobode govora u direktivi Evropske Unije o zaštiti zviždača	31
Aneks 4: Rječnik pojmova	33



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Uvod

Gap analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije je izvod iz obimnije publikacije pod nazivom „Gap analiza zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“, koja je objavljena od strane RAI Sekretarijata u avgustu 2021. godine, na engleskom jeziku, u okviru regionalnog projekta finansiranog od strane EU „Prekinimo tišinu: Jačanje politike i kulture prijava od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“.

Izvod Gap analiza crnogorskog Zakona o sprječavanju korupcije priređen je za potrebe prevođenja na crnogorski jezik i sa krajnjim ciljem olakšavanja procesa usvajanja i primjene njegovih preporuka nadležnim organima. Uključuje sljedeće djelove „Gap analize zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji“:

1. Sažetak: Prednosti i nedostaci zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji;
2. Poglavlje o crnogorskom Zakonu o sprječavanju korupcije;
3. Metodologija Gap analize (Aneks 1);
4. Preporuka CM/Rec(2014)7 o zaštiti zviždača (Aneks 2);
5. Rezime Direktive Evropske unije (EU) o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (Aneks 3);
6. Rječnik pojmova (Aneks 4).

ODRICANJE OD ODGOVORNOSTI: Ovo je nezvanični prevod na crnogorski jezik; stoga se ne mogu zadržati zakonska prava na osnovu ovog dokumenta. Autori se ne mogu smatrati odgovornim za bilo kakve pogrešne prevode. Originalna publikacija na engleskom jeziku je zvanična verzija.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Sažetak: Prednosti i nedostaci zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Kao dio projekta *Prekinimo tišinu: Jačanje politike i kulture prijava od strane zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji*, izvršeno je poređenje devet zakona o zaštiti zviždača u sedam jurisdikcija sa dva predominantna pravna instrumenta u Evropi: Preporuka Savjeta Evrope iz 2014. godine o Zaštiti zviždača¹ (u daljem tekstu: Preporuka SE) i Direktive Evropske unije (EU) iz 2019. godine o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije² (u daljem tekstu: Direktiva EU).

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

Za potrebe ove studije 21 ključnih standarda, koji predstavljaju osnovne elemente sistema zaštite zviždača, sažeto je iz Preporuke SE i Direktive EU (vidi Aneks 1). Ova procjena ispituje da li je i u kojoj mjeri svaki standard ugrađen u zakon svake od jurisdikcija. Procjena ne ispituje uticaj sprovođenja zakona. Ovom procjenom identifikuju se opšti i posebni nedostaci u zakonskim odredbama, a preporuke za poboljšanje razvijene su za svaku jurisdikciju.

Rezultati za svaku jurisdikciju predstavljeni su u zasebnim odjeljcima. Za svaku jurisdikciju naveden je 21 standard sa pridruženom analizom procjene usaglašenosti. Ako je određen standard značajno uključen ili nedostaje, to je tako i navedeno. Ako je standard delimično uključen ili se nepravilno odražava, postoji objašnjenje o elementima koji nedostaju ili se nepravilno odražavaju. U nekim slučajevima objašnjeni su i potencijalni negativni efekti ovih nedostataka.

Zaključak za svaku od jurisdikcija sadrži i rezime procjene - 1) da li zakon odražava potpunu značajnu, djelimičnu ili neadekvatnu usaglašenost sa standardima; i 2) sažete preporuke za postizanje potpune usaglašenosti.

Svrha ove gap analize je da se jurisdikcijama pomogne u provjeri i unaprjeđenju zakonodavstva o zaštiti zviždača kako bi se postigla usaglašenost sa Direktivom EU. Međutim, na zemljama je da procijene da li su izmjene potrebne ili će se preporuke sprovoditi na drugačiji način, kao i da odluče o redoslijedu ovih radnji. Implementacija preporuka može se prilagoditi specifičnim okolnostima svake od jurisdikcija.

Konsultacije zainteresovanih strana sa antikorupcijskim agencijama i drugim institucijama sprovedene su da bi se provjerila zakonodavna procjena. Procjena će služiti kao osnov za dijaloge u jurisdikcijama, u svrhu zalaganja za spovođenje preporuka, što će dovesti do bolje zaštite zviždača za građane.

Input je dobijen od javnih institucija iz jurisdikcija korisnica i uvršten je u Gap analizu. S obzirom na značaj konsultacija zainteresovanih strana, rad 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 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2019. godine 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, procijenjena su sva tri važeća zakona o zaštiti zviždača: Zakon o zaštiti zaštićena lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Brčko distrikta i Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju Republike Srpske.

* Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijave od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Rezultati procjene predstavljeni su na način da olakšaju razmatranje izmjena i dopuna zakona, ako se za iste jurisdikcija opredijeli. Generalno, dva zakona o zaštiti zviždača odražavala su značajnu usaglašenost sa dogovorenim standardima - zakoni Kosova* i Srbije. Četiri zakona odražavala su delimičnu usaglašenost sa dogovorenim standardima - zakoni Albanije, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i BiH entiteta Republike Srpske. Tri zakona o zaštiti zviždača imala su neadekvatnu usaglašenost - državni zakon BiH, zakon Brčko distrikta BiH i zakon Moldavije.

Generalno, oblasti u kojima zakoni dosljedno uvrštavaju 21 standard, uključuju:

- Široku izjavu o pravima zviždača;
- Širok opseg zaštite od svih oblika uznemiravanja koji bi mogao imati „efekat hlađenja“ na sposobnost i spremnost zaposlenih i građana da prijave nepravilnosti;
- Određeni kanali za podnošenje prijava;
- Određene osobe koje će zaprimati i israživati prijave i žalbe na odmazdu;
- Garantovana tajnost zviždača.

Generalno, oblasti u kojima zakoni učestalo ne uključuju na adekvatan način 21 standard su sljedeće:

- nepostojanje standarda „opravdanih razloga“ za objelodanjivanja;
- uključivanje postojanja „dobre namjere“ ili drugih provjera motiva zviždača kao preduslova za zaštitu;
- propust da se zaštiti sloboda javnog izražavanja (objelodanjivanja u javnosti);
- nepostojanje tereta dokazivanja na poslodavcima da pokažu da postupci preduzeti protiv zaposlenih nisu povezani sa podnošenjem prijava od strane zviždača;
- neadekvatan opseg zaštite za sve potencijalne zviždače sa značajnim dokazima;
- nedostatak jasnoće i dostupnosti zaštite od odmazde;
- neadekvatna nadoknada štete putem pravnih lijekova;
- ograničenja vezana za vrste nepravilnosti koja se mogu prijaviti prema zakonu;
- neadekvatne kazne za odmazdu i druge radnje;
- izostanak zaštite od građanske i krivične odgovornosti;
- standardi za kredibilne kanale izvještavanja koji daju pravo zviždačima da proprate prijave;
- nedostatak transparentnosti rezultata primjene zakona, u pogledu uticaja prijava zviždača i efikasnosti zaštite od odmazde.

Metodologija GAP analize dogovorena sa predstavnicima javnih institucija u jurisdikcijama korisnicama, prikazana je u Aneksu 1; Preporuka Savjeta Evrope u Aneksu 2; rezime Direktive EU u Aneksu 3; Rječnik pojmova nalazi se u Aneksu 4.

Crna Gora

Zakon o sprječavanju korupcije (2014)

1) Zakon se odnosi na sve zaposlene i radnike u javnom i privatnom sektoru, uključujući izvođače, pripravnike, volontere, honorarno zaposlene, zaposlene na određeno vrijeme, podnosiocima prijave za posao, bivše zaposlene i članove organa upravljanja.

Zakon posebno ne definiše zviždača kao zaposlenog. Definiše „zviždača“ kao „fizičko ili pravno lice“ koje u javnom interesu podnese prijavu o korupciji.

Crnogorski zakon predviđa širu zaštitu od zakona koji se odnosi samo na zaposlene, kao što se i zahtijeva prema ovom standardu. Omogućava zaštitu institucijama, kao i građanima koji podnose prijave. Svako pravno ili fizičko lice koje podnosi prijavu o ugrožavanju javnog interesa je u stvari zviždač. Ova zaštita građana i zviždača u institucijama je šira i temeljnija od one samo za zaposlene. Vezano za zviždače koji su pravna lica, u praksi zakon započinje od teorijskog koncepta pravnog lica - kao društvenog subjekta koji je prepoznat kao predmet zakona. U suštini, zakon ne pravi nikakvu razliku između zviždača koji su fizička i zviždača koji su pravna lica.

Međutim, zakon treba da definiše i razjasni pojmove tako što će:

- uključiti jasne definicije za „pravno lice“ i „fizičko lice“, tako da zakon obezbijedi jasno obavještenje o svom širokom opsegu. Da ilustrujemo, član 59 ostavlja pitanja o statusu i pravima organizacija civilnog društva (OCD) koje su predmet odmazde.
- pojasniti kako se zaštita zviždača, naknade i druge odredbe odnose na pojedince izvan konteksta radnog mesta i na institucije kao što su preduzeća ili OCD. Iako će se o njihovim pravima odlučivati od slučaja do slučaja za pravne lijekove jedinstvene za veću zakona o zaštiti zviždača, trebalo bi da postoji upućivanje na zakonske odredbe na drugom mjestu, koje će uređivati primjenu tog diskrecionog prava. Da bi se spriječile proizvoljne interpretacije i efikasno predočila prava, zakoni o zviždačima treba da budu precizni i transparentni u pogledu punog opsega ovlašćenja.

Crnogorski zakon štiti one „povezane sa“ zviždačem koji im pomažu u objelodanjivanju. Međutim, ne pruža zaštitu onima koji namjeravaju da podnesu prijavu ili onima koji se pogrešno smatraju zviždačima. Ograničen je na obezbjeđivanje uzročne veze između objelodanjivanja i navodne odmazde. U pogledu prethodnog istraživanja kao pripreme za obelodanjivanje, ovaj propust ostavlja ranjivost na preventivne napade koji stvaraju značajan efekat hlađenja. Iako je teže dokazati, prethodno istraživanje je i neophodno i opasno za obezbjeđivanje dokaza za odgovorne prijave od strane zviždača. Zaštita se mora proširiti na fazu istraživanja.

Ne postoji neslaganje oko toga da je za zaštitu prethodnih priprema teže dokazati odmazdu. Međutim, to nije razlog da se ovo učini nemogućim uskraćivanjem postojanja neophodnih prava. Obuhvat u ovom kontekstu nije tehnikalija, a nedorečenosti se moraju eliminisati kako bi se postigla usaglašenost sa Direktivom EU i najboljim praksama.

Možda je najznačajniji nedostatak u opsegu pokrivenosti zaštite zaposlenih, propust da se eksplicitno zaštititi „govor dužnosti“ - prenošenje zaštićenih informacija putem komandnog lanca organizacije kao dijela radnih obaveza. Međutim, ovo je najznačajniji kontekst za prenošenje zaštićenih informacija. Samo mali procenat prijava podnijetih od strane zviždača prenosi se sa nižih nivoa. Svim organizacijama potrebne su potpune,



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

tačne informacije za odgovorna presuđivanja i odluke, kao i za efikasno funkcionisanje njenih institucionalnih mehanizama uzajamne kontrole. Iako se može zaključiti postojanje pokrivenosti, zaštita mora biti eksplicitna za postizanje usaglašenosti sa Direktivom EU.

Preporuka: Opseg treba da se razjasni da bi se postigla potpuna zaštita od odmazde, jer u nekim slučajevima može postojati percepcija, čak i pogrešna, da pojedinac namjerava da podnese prijavu u svojstvu zviždača. Trebalo bi proširiti opseg da bi se pokrile sve prijave kojima se prenose zaštićene informacije, bez obzira na formalnost i da li je prijava navod ili radna obaveza.

2) Podnošenje prijava od strane zviždača uključuje korupciju; podmićivanje; povrede javnog prava; povrede ljudskih prava; finansijski kriminal i prevare; rizike po potrošače, javno zdravlje, bezbjednost i životnu sredinu; i druge povrede i rizike koji ugrožavaju ili se tiču javnog interesa.

Zakon definiše podnošenje prijava zviždača kao „prijavlivanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.“ Korupcija se definiše kao „svaka zloupotreba službenog, poslovnog, odnosno društvenog položaja ili uticaja u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.“ Zakon definiše ugrožavanje javnog interesa kao „povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.“ Zakon dalje definiše „javni interes“ kao „materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.“

Kao što je navedeno, u pogledu nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), zakon se odnosi samo na ugrožavanje javnog interesa koje uključuje korupciju. Ovo je neophodno kako bi se očuvala nadležnost ASK-a za nepravilnosti vezane za korupciju i održala razgraničenja sa drugim agencijama koje imaju različite nadležnosti. Ovo ograničenje može se koristiti da se isključi ugrožavanja javnog interesa zbog nesposobnosti, netačnih podataka, lošeg upravljanja ili drugih razloga koji ne podrazumijevaju korupciju. Treba ukloniti ograničavanje na korupciju, a oblici nepravilnosti koji se mogu prijaviti po zakonu treba da uključe sve preporučene kategorije kriminala, nepravilnosti ili prijetnji po javno zdravlje - bez obzira da li ima elemenata korupcije.

Iako ASK proslijeđuje prijave relevantnim agencijama nadležnim za istragu, ovdje je važno da nije jasno da li je zviždač zaslužan za „zaštićeni govor“ i stoga ima prava na zaštitu od odmazde, osim ako objelodani korupciju. Dok se to ne dogodi, ovaj zakon se može tumačiti kao antikorupcijski zakon o zviždačima, a ne nacionalni zakon o zviždačima u skladu sa EU Direktivom.

Čak i za korupciju, suprotno smjernicama EU Direktive, zakon eksplicitno ne štiti činjenja ili nečinjenja koja se još nisu dogodila. Slično tome, ne precizira da se za podnošenje prijava zviždača o zabrinutosti, za koje postoje opravdani razlozi za sumnju, može pružiti zaštitita uprkos nedostatku dokaza.

Preporuka: Da bi se uspostavio „zaštićeni govor“ i pridružena prava, opseg zakona treba da se razjasni tako da zaštita od odmazde ne pokriva samo objelodanjivanja korupcije, već i sve kategorije nepravilnosti vezane za javni interes u ovom standardu. Zakon takođe treba da se razjasni kako bi se zaštitila objelodanjivanja nepravilnosti koje se još nisu dogodile, kao i zabrinutosti podržane opravdanim razlozima za sumnju uprkos nedostatku dokaza.

3) *Da bi imalo pravo na zaštitu, lice mora imati opravdan razlog za sumnju, sumnju ili razloge da vjeruju da su prijavljene informacije tačne. Zviždači ne podliježu provjerama „dobre namjere“ ili „motivacije“. Ne zahtijeva se da lice dokaže da je došlo do povrede, niti da prijava rezultira istragom, krivičnim gonjenjem ili drugim postupkom.*

Zakon zahtijeva da zviždač ima „opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.“ Zakon takođe navodi da će biti zaštićena samo ona lica koja tu sumnju prijave u „dobroj namjeri.“

Nažalost, iako ovdje ovo nije dio definicije, standard „dobre namjere“ rutinski je uključivao razmatranje motiva. Ova fraza dugo je tumačena kao motiv ili provjera stanja svijesti - da li je osoba imala pravu ili čistu namjeru da podnese prijavu. Opasno je ispitivati motiv neke osobe. Jedini prag treba da bude da li je osoba imala opravdane razloge da vjeruje da su informacije u trenutku podnošenja prijave bile tačne.

Zakon o sprječavanju korupcije definiše „dobru namjeru“ u članu 58 stav 2 da bi se uzeo u obzir: kvalitet dostavljenih informacija, stepen ugrožavanja i posljedice koja mogu nastupiti. Na osnovu gornje definicije slijedi da se motiv zviždača ni na koji način ne ispituje.

Preporuka: Izbrisati dobru namjeru i druga ograničenja i uslove i oslanjati se isključivo na definiciju opravdanih razloga. Ovo sprječava svako ulaženje u provjeru motiva. Ako ovaj termin ostane, za usaglašavanje sa EU Direktivom, zakonska definicija mora imati izričito odricanje od odgovornosti da su motivi zviždača irelevantni. Jedini prag treba da bude da li je osoba imala opravdano uvjerenje, sumnju ili razloge da vjeruje da su prijavljene informacije tačne, što je objektivni standard.

4) *Zaštita se ne gubi za netačne prijave ako je osoba nenamjerno pogriješila i imala opravdane razloge da vjeruje da su informacije bile tačne. Pretpostavlja se da ljudi imaju opravdane razloge da vjeruju, ukoliko se ne dokaže suprotno.*

Zakon posebno ne navodi da zaštita ostaje ako je osoba netačnu prijavu podnijela nenamjernom greškom - da uprkos opravdanom uvjerenju osoba nije znala da su informacije pogrešne.

Uprkos izostanku konkretnog zakonskog jezika, Crna Gora u praksi djeluje u skladu sa ovim standardom. Zaštita za pogrešne prijave nije isključena zakonom. Zakon o sprječavanju korupcije jasno predviđa da zviždač ima pravo na zaštitu ukoliko mu je nanijeta šteta, odnosno postoji mogućnost nastanka štete zbog podnošenja prijave, bez navođenja da treba da sačeka ishod postupka nakon prijave da se procijeni opravdanost zaštite. U ASK-u ishod postupka nikada nije uziman u obzir prilikom donošenja odluke o zahtjevu za zaštitu.⁴

Međutim, neformalna usaglašenost ne ide dovoljno daleko kada je riječ o zaštiti svih konteksta obelodanjivanja koji su podržani provjerom opravdanih razloga. Da ilustrujemo, prava zviždača su neizvjesna ako nadležna agencija odbije da otvori istragu.

Preporuka: Zakoni bi trebalo da razjasne da zviždač i dalje ima zaštitu za prijavu koja je pogrešna, ali zasnovana na opravdanim razlozima. Zakon treba da se razjasni tako da bude izričito usaglašen sa ovim standardom i da zviždači znaju da imaju pravo da pogriješe.

⁴ Prema pisanim komentarima koji je predstavnik ASK-a dostavio na nacrt GAP analize tokom procesa konsultacija sa zainteresovanim stranama.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

5) *Potrebno je uspostaviti jasne kanale za prijavljivanje, odrediti kontakt osobe i konkretne propratne procedure za radna mjesta u privatnom⁵ i javnom sektoru (interno prijavljivanje) i javnim institucijama (eksterno prijavljivanje). Pojedinci imaju bezuslovno pravo da biraju između internih (radno mjesto) i eksternih (javne institucije) kanala prilikom zakonom zaštićenog objelodanjivanja.*

Zakon navodi da „zviždači mogu podnijeti prijavu organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku“, od kojih svaki „određuje osobu za prijem i postupanje po prijavi zviždača.“ Ukoliko imenovano lice utvrdi postojanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, lice će provjeriti istinitosti navoda iz prijave i predložiti mjere starješini organa. Interna jedinica mora da obavijesti zviždača o ishodu preduzetih mjera, u roku od 45 dana. Nema navedene fleksibilnosti za usaglašenost sa standardom Direktive EU kojim se pruža najmanje tri mjeseca za ovaj proces. Zviždač takođe ima slobodu izbora da početno podnese eksternu prijavu.

Zakon treba da uključi konkretnije detalje o istrazi i praćenju prijava. Ne postoji zahtjev da nadležno tijelo ima strukturnu nezavisnost i bude oslobođeno od sukoba interesa. Ne postoji zahtjev da jedinica za prijem mora da se pridržava standarda Direktive EU za interne kanale prijavljivanja nepravilnosti ili da ima bilo kakvu odgovornost da postupa po prijavi. Sve ovo je ostavljeno da bude regulisano budućim propisima ministarstva, ali ne postoje kriterijumi ili standardi za propise koji će biti u skladu sa tim principima. ASK je ovdje preuzeo vodeću ulogu, a njene inicijative treba da budu uvrštene u zakon. Tokom petogodišnjeg sprovođenja obuke za lica koja su imenovana da postupaju po prijavama interno u drugim organima javnog i privatnog sektora (obuka je održana za oko 600 učesnika), ASK preporučuje da detaljne procedure vezane za postupak internog podnošenja prijava treba da budu detaljnije definisane pravilnicima i internim procedurama.⁶

Preporuka: Vodeću ulogu ASK-a treba razviti tako što će se uvrstiti u zakon da odgovornim jedinicama treba garantovati adekvatne resurse, obuku, strukturnu nezavisnost i oslobođenost od sukoba interesa. Odgovorne jedinice su infrastruktura za implementaciju predviđenu zakonom i treba ih urediti zakonskim kontrolama koje su izričito u skladu sa standardima Direktive EU za kanale prijavljivanja. Za usaglašavanje sa Direktivom EU, 45-dnevno vremensko ograničenje treba da se produži na tri mjeseca po potrebi, uz pristanak zviždača.

6) *Pojedinci imaju mogućnost javnog prijavljivanja (npr. putem medija, nevladinih organizacija, javnih sastanka, online platformi) u opravdanim okolnostima, koje ne postavljaju nepotrebna ograničenja na pojedince ili blokiraju objavu informacija koje zahtijevaju istragu i korektivne mjere kako bi se zaštitio javni interes. Ove okolnosti uključuju, ali nisu ograničene na:*

- *neaktivnost duža od 6 mjeseci na internom objelodanjivanju ili 3 mjeseca na eksternom objelodanjivanju*
- *osnovanu sumnju na konflikt interesa ili uništavanje dokaza*
- *osnovanu sumnju na direktno ugrožavanje javnog zdravlja ili bezbjednosti*
- *izvjesnost da će doći do odmazde ako se koriste institucionalni kanali.*

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje, koje je temeljno pravo u Direktivi EU. Ponovo, iako je jezik zakona neprecizan, čini se da Crna Gora poštuje ovaj princip u praksi. Nadležni sektor je prepoznao i već je donio predloge za unaprjeđenje Zakona o sprječavanju korupcije u dijelu koji se odnosi na ovo pitanje. Takođe u praksi, nakon usvajanja Direktive EU, ASK je već u jednom slučaju odobrio zaštitu zviždača koji je, nakon ćutnja administracije, objelodanio prijavu medijima.

⁵ Preduzeća iznad određenog praga broja zaposlenih.

⁶ Prema pisanim komentarima koji je predstavnik ASK-a dostavio na nacrt GAP analize tokom procesa konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Preporuka: Zakon treba da izričito zaštiti objelodanjivanja u javnosti, u skladu sa svojim važećim kriterijumima za podobnost za inicijalna eksterna obelodanjivanja nadležnim državnim organima. Preporuka i prethodno navedeno su zasigurno su u skladu sa Direktivom EU. Takođe je potrebno da zakon bude usaglašen sa Direktivom EU. U suprotnom, zviždači će morati da nagađaju da li imaju pravo da javno objelodane nezakonite radnje. Ovo je temelj Direktive EU, tako da zakon mora obezbijediti zviždačima jasno obavještenje o njihovim izričitim pravima i pridruženim pravilima da bi javna objelodanjivanja bila zaštićena.

7) Zviždači imaju pravo na tajnost svog identiteta i svih identifikacionih informacija, osim ako se istih ne odreknu uz prethodnu pismenu saglasnost ili ako se to zahtijeva službenom istragom ili sudskim postupkom.

Zakon nalaže da se tajnost zviždača sačuva, sve dok osoba „izričito ne zatraži da ti podaci budu dostupni javnosti.“ Nadležni organi, preduzeća, druga pravna lica, preduzetnici i Agencija za sprječavanje korupcije treba da čuvaju „tajnost podataka“. Međutim, zakonom propisana zaštita u zakonu o zviždačima ne odnosi se na identifikacione informacije. Ne postoji odredba za prethodnu najavu ako se mora otkriti identitet zviždača.

Iako nedostaju konkretni detalji, Crna Gora je generalno usvojila ovaj princip. Kada postupaju po internoj prijavi, ASK i drugi nadležni organi nemaju samo obavezu da štite identitet zviždača, već i sve podatke iz prijave, na način definisan članom 56 Zakona o tajnosti podataka.

Preporuka: Kako bi se prava efikasno regulisala, zakon o zviždačima treba da uključi zaštitu koja se nalazi u drugim zakonima, kao što je kontrola identifikacionih informacija u Zakonu o tajnosti podataka. Malo je vjerovatno da će zviždači biti upoznati sa relevantnim odjeljcima u drugim pratećim zakonima. Usaglašenost sa principom treba razjasniti tako da se uvrste specifičnosti koje se zahtijevaju Direktivom EU. Ispravan pristup je da se zahtijeva pismeni pristanak zviždača prije svakog diskrecionog objavljivanja identiteta ili identifikacionih podataka. Ukoliko se objavljivanje traženih informacija zahtijeva po zakonu, na primjer po sudskom nalogu, zviždač mora blagovremeno dobiti prethodnu najavu. Obaveze zaštite tajnosti treba da idu uz dokaze, ako drugi nadležni organ pregleda ili preuzme kontrolu nad objelodanjivanjem zviždača.

8) Zaštita i prava se proširuju na anonimne zviždače koji se naknadno identifikuju- sa ili bez njihovog pristanka.

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje, ali je ono u praksi usaglašeno i poštuje se, kako navode predstavnici ASK-a. Jedina eksplicitna odredba u zakonu koja se odnosi na anonimnost je ona koja kaže da prijava mora da sadrži potpis lica i lične podatke „ako lice ne želi da bude anonimno.“ Izvodi se zaključak da zaštita postoji u praksi. Crna Gora ne pravi razliku između anonimnih zviždača i onih koji to nisu. I jednima i drugima se grantuje zaštita na isti način.

Međutim, izostanak eksplicitnog obaveštenja da anonimni zviždači imaju zaštitu mogao bi stvoriti nenamjeravani efekat hlađenja koji ograničava važna objelodanjivanja. Anonimna objelodanjivanja mogu uključivati važne tragove ili dokaze, često većeg obima od ostalih kanala. Zaštita anonimnih zviždača nije najbolja praksa, već minimalni standard kredibilnih zakona o zviždačima.

Preporuka: Kako bi se izbjegla zabuna i zviždačima pružilo obavještenje o njihovim pravima, zakon treba da se razjasni i uvrsti postojeću praksu pokrivanja anonimnih zviždača, kako za postupanja po njihovim prijavama, tako i za prava zaštite od odmazde, ako se identifikuju.



Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

9) Prijave se odmah istražuju, a zaposleni se obavještavaju o istragama i radnjama koje su preduzete kao odgovor na njihovu prijavu u razumnom vremenskom roku.

Zakon zahtijeva od organa vlasti, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika da provjere istinitosti navoda iz prijave i preduzmu odgovarajuće mere da spriječe ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Ove organizacije su dužne da obavijeste zviždače o svim mjerama ili njihovim ishodima u roku od 45 dana od dana podnošenja prijave. Slične odredbe važe i za prijave koje zaprima i istražuje ASK.

Ministarstvo pravde je takođe usvojilo Pravilnik o bližem načinu postupanja po internim prijavama zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, uključujući prijave korupcije.

U skladu sa zakonom, ako organizacija ne postupi po preporukama ASK-a u roku, ili ne obavijesti ASK o preduzetim radnjama, ASK obavještava organ koji vrši nadzor nad njihovim radom, podnosi poseban izvještaj Skupštini i obavještava javnost.

Ukoliko organizacija, odnosno ASK posumnjaju da je učinjeno krivično djelo, dužni su da dokaze, „bez odlaganja“ dostave državnom tužilaštvu. Ako organi, odnosno ASK raspolažu podacima koji upućuju na nepravilnosti koje nijesu u njihovoj nadležnosti, dostaviće te podatke nadležnom organu, koji je zatim dužan da obavijesti ASK o ishodu postupka.

Ove odredbe u zakonu vezane za istrage su pretjerano složene, višeslojne i podliježu zloupotrebi i neefikasnosti. Organizacijama, a posebno privatnim preduzećima, treba dati manje ovlašćenja da same sprovode istrage. Treba razviti pregledniji sistem za državne organe sa odgovarajućim nadležnostima za prijem, istragu i reagovanje na prijave. Zakon dozvoljava uključivanje strana sa sukobom interesa i sadrži previše odredbi kao preduslova koji moraju biti ispunjeni da bi se postupilo po prijavi.

Zviždač ima pravo na obavještenje o ishodu njegove prijave, a prilikom provjere istinitosti navoda iz prijave, ASK prikuplja potrebnu dokumentaciju i izjavu o organu na koji se prijava odnosi. ASK takođe poziva zviždača da da izjavu o novim okolnostima. Međutim, zviždač nema pravo da opovrgne poricanja navodno korumpiranih službenika ili da komentariše nalaze i zaključke izvještaja o istrazi.

Preporuka: Zakon treba izmijeniti kako bi se pojednostavio istražni postupak, osigurao brži odgovor u korist zviždača i prestanak nezakonitih radnji bez odlaganja. Organizacijama, a posebno privatnim preduzećima, treba dati manje ovlašćenja da same sprovode istrage po prijavi zviždača. Zviždači bi trebali da imaju pravo da opovrgnu poricanja navodno korumpiranih službenika i da komentarišu nalaze i zaključke izvještaja o istrazi.

10) Zviždači su zaštićeni od svih oblika odmazde, uključujući, ali ne ograničavaju se na otkaz, suspenziju, profesionalno nazadovanje, kazneni premještaj, negativnu ocjenu učinka ili negativnu preporuku za posao, smanjenje zarade, zlostavljanje, stavljanje na crnu listu i psihijatrijskih ili medicinskih uputa.

Zakon zahtijeva da državni organi, privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i Agencija za sprječavanje korupcije zaštite prava građana koji podnose prijave i osiguraju da ne dođe do odmazde nad njima.

Zakon definiše odmazdu kao „nanijetu štetu“ ili „mogućnost nastanka štete“ zbog podnošenja prijave, uključujući

- rizik po život, zdravlje i imovinu;
- otpuštanje, ukidanje radnog mjesta ili promjena opisa posla;
- disciplinske mjere ili postupak;
- zabrana pristupa određenim podacima neophodnim za obavljanje radnih dužnosti;
- uskraćivanje sredstava za rad;
- sprječavanje napredovanja ili stručnog usavršavanja.

Iako zakon o zaštiti zviždača ne uključuje posebno sve preporučene kategorije odmazde, on je sveobuhvatan. Član 59 Zakona pokriva sve oblike odmazde, kao i mogućnost odmazde. Navedeni primjeri nisu iscrpni, ali predstavljaju prioritetne slučajeve u kojima je zviždač ima naročito pravo na zaštitu, ostavljajući prostor nadležnoj instituciji da utvrdi sve ostale slučajeve štete nanijete zviždačima zbog podnijete prijave.

Prilikom utvrđivanja da li lice koje podnosi prijavu ima pravo na zaštitu i da li će dobiti zaštitu od odmazde, zakon navodi da Agencija za sprječavanje korupcije treba da se uključi u „procjenu dobre namjere” lica koje podnosi prijavu. Prilikom procjene, Agencija „uzima u obzir kvalitet dostavljenih informacija, stepen ugrožavanja i posljedicu koja može nastupiti zbog ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.” Ova procjena se lako može koristiti za uskraćivanje prava i zaštite ljudima koji podnose validne prijave.

Ni Direktiva EU, niti preporuka Savjeta Evrope ne uključuju provjeru „dobre namjere”, „kvaliteta” ili „posljedica” informacija koje lice prijavi. Jedini kriterijumi za dobijanje zaštite trebalo bi da budu (1) da li je lice imalo opravdano uvjerenje da su informacije o nezakovitostima ili zloupotrebi ovlašćenja bile istinite i (2) da li je lice pretrpjelo negativne posljedice za koje poslodavac nije mogao da dokaže da nisu povezane sa podnošenjem prijave.

Preporuka: Zakon treba da precizira da se pruža zaštita od svake diskriminacije i radnji koje bi mogle izazvati „efekat hlađenja”. Odredba kojom se navodi da Agencija provjerava žalbe na odmazdu u odnosu na dobru namjeru treba brisati.

11) Teret dokazivanja da radnje preduzete protiv zaposlenog nisu povezane sa ili motivisane time što je zaposleni podnio prijavu, namjeravao da podnese prijavu, ili pomogao drugom licu da podnese prijavu je na poslodavcu. Od zaposlenih se ne zahtijeva da utvrde vezu između podnošenja prijave i radnji koje su protiv njih preduzete.

Zakon navodi da je na poslodavcu teret dokazivanja da sve štetne radnje preduzete protiv zaposlenog nemaju uzročnu vezu sa činjenicom da je lice podnijelo prijavu. Iako je u ovom dijelu zakonu delimično usaglašen, Direktiva EU zahtijeva veći teret na poslodavcu od samog pobijanja uzročne veze. Radnja mora biti u potpunosti nezavisna od zaštićenog govora.

Preporuka: Jezik zakona treba pooštriti tako da se podnošenje prijave zviždača „ni na koji način ne povezuje” sa navodnom odmazdom.

12) Odricanje od odgovornosti za građanske, krivične ili upravne tužbe omogućeno je licima koja podnesu prijavu u skladu sa zakonom.

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje. Međutim, zaštita od odgovornosti je osnovni zahtjev Direktive EU. Krivična ili građanska odgovornost može imati daleko veći efekat hlađenja od uznemiravanja na radnom mjestu.

Preporuka: Trebalo bi dodati odredbu koja će obezbijediti afirmativnu odbranu od građanske ili krivične odgovornosti za prijave gdje je zviždač „imao opravdane razloge da vjeruje da je prijavljivanje ili javno objelodanjivanje takvih informacija bilo neophodno za otkrivanje” nezakonitih radnji navedenih u zakonu.⁷

⁷ Vidi član 21.7 Direktive EU



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

13) Zviždači imaju pravo na pravni lijek i pravično suđenje, pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo na pristup spisima predmeta.

Kako bi imalo pravo na zaštitu, lice podnosi zahtjev ASK-u u roku od šest mjeseci od dana nastale štete odnosno mogućnosti nastanka štete. ASK razmatra zahtjev i dostavlja mišljenje poslodavcu lica u roku od 15 dana od dana sačinjavanja mišljenja, obavještavajući o mišljenju i podnosioca zahtjeva.

Ako Agencija utvrdi da je nanijeta šteta, odnosno da postoji mogućnost nastanka štete, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se nastala šteta otklonila, odnosno spriječila. Poslodavac je obavezan da je da u ostavljenom roku dostavi izvještaj ASK-u. Ukoliko poslodavac ne postupi po preporuci u ostavljenom roku, ASK obavještava organ koji vrši nadzor nad njihovom organizacijom i podnosi poseban izvještaj Skupštini i obavještava javnost.

Zviždači takođe imaju pravo na sudsku zaštitu od diskriminacije i zlostavljanja na radu shodno odgovarajućim zakonima.

Organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice, odnosno preduzetnik može nagraditi zviždača koji je podnošenjem prijave doprinio sprječavanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na korupciju. Ako je podnošenje prijave doprinijelo ostvarivanju javnih prihoda ili prihoda privrednog društva, zviždač ima pravo na novčanu nagradu od organizacije koja je ostvarila korist od prijave. Zviždač se može podnijeti zahtjev organizaciji i dobiti nagradu u visini od 3% do 5% od ostvarenih prihoda ili oduzete imovine.

Odredbe zakona o dobijanju zaštite od odmazde su pretjerano komplikovane, višeslojne i višestepene. Neophodan je sistem sa primjenljivim pravnim lijekovima na svim nivoima i eksplicitnim, jasnim odgovarajućim procesnim pravima. Međutim, ASK ne može pružiti adekvatni upravni pravni lijek, jer nema zakonska ovlaštenja da naredi prekid odmazde, poništi štetne posljedice odmazde ili nadoknadi nastalu štetu oštećenom zviždaču. Informisanje organa vlasti i javnosti o slučaju odmazde prema zviždaču je samo simbolična zaštita. Pored toga, do trenutka kada ASK preduzme ove korake, odmazda može biti u podmakloj fazi i biće je teško poništiti i ispraviti nastalo stanje.

U tekstu zakona nije definisano koji su sudovi nadležni za sudsku zaštitu, niti se objašnjava postupak kojim oštećeni zviždač može zatražiti otklanjanje štete. Slično tome, sami zakon nema osnovno pravo za pravne lijekove koji zviždača oporavljaju od direktnih i indirektnih posljedica odmazde.

U praksi, zakon predviđa sudsku zaštitu. Sprovodi se u skladu sa zakonom koji uređuje zabranu diskriminacije,⁸ i zakonom koji uređuje zabranu zlostavljanja na radu.⁹ Svi dalji postupci, prava, obaveze, odgovornosti zaposlenog i poslodavca, način podnošenja tužbe uređeni su ovim zakonima. Međutim, Zakon o sprječavanju korupcije ne upućuje na ove organe vlasti, a bez zakonskog zastupnika zviždači možda nisu svjesni svojih mogućnosti.

Preporuka: Trebalo bi da postoji upravni pravni lijek sa ovlaštenjima za naknadu štete. Zakon treba da uputi na ostala prava koja uređuju naknadu štete u određenim sudovima, kao što su oni koji postoje u zakonima o zabrani diskriminacije ili zlostavljanja na radu, ako ih zviždač ne dobije od upravnih pravnih lijekova. Zakon treba da precizira da zviždači koji dokažu nezakonitu odmazdu bilo putem upravnog ili sudskog postupka imaju pravo na naknadu štete neophodnu za uklanjanje direktnih i indirektnih posljedica odmazde.

⁸ <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-zabrani-diskriminacije.html>

⁹ <http://www.amrrs.gov.me/zakon-o-zabrani-zlostavljanja-na-radu>

14) Prava i pravni lijekovi se ne mogu izuzeti ili ograničiti bilo kojim ugovorom ili uslovom zapošljavanja, uključujući predraspravni sporazum o arbitraži. Ugovori o radu ne smiju se koristiti za sprječavanje radnika u podnošenju prijavi i diskutovanju o prijavi.

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje. Međutim, bez ove odredbe, zakon je podložan da bude nadjačan neusklađenim zakonima ili organizacionim zabranama davanja informacija. Iako je potpisivanje ugovora o povjerljivosti obično preduslov zapošljavanja, odredbe protiv zabrana davanja informacija su obavezne za kredibilna prava i zahtijevaju se prema Direktivi EU.

Preporuka: Ovaj zakon je u osnovi usaglašen, ali treba da se proširi da bi se uključila odredba da bez posebnog ukidanja novim zakonom, njegova prava ne mogu biti nadjačana, niti na njih može uticati bilo koje drugo pravilo, politika ili sporazum. Bez ove odredbe, zakon je podložan da bude nadjačan neusklađenim zakonima ili organizacionim zabranama davanja informacija. Potpisivanje ugovora o povjerljivosti često je preduslov za zaposlenje. Ipak, odredbe protiv zabrana davanja informacija su obavezne za kredibilna prava i zahtijevaju se prema Direktivi EU.

15) Kazne su predviđene za sprječavanje ili pokušaj sprječavanja prijavljivanja; odmazde ili prijetnje odmazdom prema zviždaču; podsticanje ili odobravanje odmazde; pokretanje zlonamjernih postupaka ili radnji protiv zviždača; povreda tajnosti zviždača; i svjesno prijavljivanje i/ili javno objelodanjivanje lažnih informacija.

Novčanom kaznom od 1.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

- ne odredi lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača;
- ne obavijesti zviždača o mjerama koje su preduzete po njegovoj prijavi, odnosno o ishodu preduzetih mjera, u roku od 45 dana (novčanom kaznom od 500 eura do 6.000 eura za preduzetnike);
- ne dostavi, u ostavljenom roku, Agenciji za sprječanje korupcije izvještaj o preduzetim radnjama radi izvršenja preporuka Agencije (novčanom kaznom od 500 eura do 6.000 eura za preduzetnike);
- ne zaštiti tajnost zviždača (novčanom kaznom od 500 eura do 6.000 eura za preduzetnike);
- ne zaštiti zviždača od svih oblika odmazde (novčanom kaznom od 500 eura do 6.000 eura za preduzetnike).

Pored prekršajne odgovornosti za pravna lica, zakon predviđa prekršajne kazne za odgovorna lica u pravnom licu ili državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne uprave i lokalne samouprave u iznosu od 500 eura do 2.000 eura.

Postoje i drugi kanali za odgovornost. Disciplinski postupak sprovodi organ u kome je disciplinski prekršaj počinjen, a krivičnu odgovornost može utvrditi nadležno tužilaštvo i sud u krivičnom postupku.

Iako su stavke na listi odgovarajuće, nije uključen najosnovniji prekršaj za koji se zahtijeva odgovornost - vršenje odmazde.

Preporuka: Zakon treba da se proširi tako da postoji odgovornost za vršenje odmazde.

16) Pojedinci kojima je nanijeta šteta ili na koje su uticale prijave za koje se ispostavilo da su namjerno lažne, imaju pristup pravnim lijekovima.

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje, ali Direktiva EU ukida zaštitu za namjerno lažne prijave.

Preporuka: Zakon treba da se izmijeniti tako da nema odbrane od odgovornosti za namjerno lažne prij



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

17) Nadležna agencija će promovisati sisteme zviždača kako bi se izgradili pozitivni stavovi javnosti i olakšalo prijavljivanje.

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje, iako se u članu 78. zakona navodi da ASK sprovodi edukativne, istraživačke i ostale preventivne antikorupcijske aktivnosti. Ovo je podržano činjenicom da u ASK-u postoji sektor koji se bavi edukacijom i kampanjama – Sektor za edukaciju, istraživanja, kampanje i analitiku.

Iako je ovo korisno, opseg zadatka zahtijeva jasan zakonski mandat. Jedan nadležni sektor je nedovoljan da bi se prevazišao duboko ukorijenjen kulturološki otpor i zadobila podrška za prava zviždača. Primarna korist zakona o zaštiti zviždača je da prevenira kulturološke predrasude i stereoptipe. Ovo zahtijeva transparentnost o rezultatima koji su ostvareni u zaštiti zviždača, ali i pozitivnim promjenama koje je primjena ovog zakona donijela u životu građana. Iskustvo je pokazalo da bez efikasne kampanje javnog informisanja i edukacije, zakoni o zviždačima i dalje ostaju neiskorišćeni i neaktivni.

Preporuka: Zakon treba proširiti tako što će se odrediti agencija nadležna za edukaciju i informisanje javnosti o značaju i koristima od prava zviždača. Zakon treba da uputi ASK da priprema godišnje izveštaje i vodi program edukacije koji, kroz obuku i edukaciju javnosti, informiše građane o značaju zviždača u sprječavanju i borbi protiv korupcije, kao i o pravima zviždača.

18) Nadležna agencija pruža pomoć za objelodanjivanja i zaštitu od odmazde putem besplatnih informacija i savjeta o pravima, kanalima izvještavanja, kontakt osobama, procedurama, pravnim lijekovima i zaštiti odmazde.

Zakon posebno ne tretira ovo pitanje, ali ASK priprema detaljne informativne materijale i sprovodi obuke. Takođe obezbjeđuje detaljne promotivne materijale za prijavljivanje korupcije, putem bilborda, letaka, brošura i obaveštenja.

Ipak, ovi aktivni naponi na promovisanju ne usmjeravaju zviždača kako da djeluje u pravnim postupcima kao i u okviru svojih prava na zaštitu od odmazde. U većini slučajeva, zviždačima koji nisu pravnici potrebne su direktne smjernice kako bi razumjeli obim njihovih prava i kako bi ih efikasno koristili. Bez tog resursa, zakon neće pružiti zaštitu. Nadalje, zviždači mogu nenamjerno biti podvrgnuti odgovornosti ili izgubiti zaštitu, jer ne razumiju zakonske odredbe i granice.

Prethodna iskustva pokazuju da je obuka za razumijevanje novih zakona o zviždačima jedan od najznačajnijih faktora za njihov uticaj. Iako ASK sprovodi interaktivne obuke, zakon u svojim odredbama treba da učini obuku obavezom za sve službenike koji imaju ovlašćenja za sprovođenje, od ovlašćenih lica do službenika za sprovođenje zakona.

Preporuka: Zakon treba proširiti tako što će nadležna agencija pružiti smjernice zviždačima koji traže pomoć za razumijevanje odredbi zakona i pravilno ostvarivanje svoja prava, kao i sprovođenje sveobuhvatnu obuku za sva lica koja su odgovorna za primjenu ili sprovođenje ovih prava.

19) Pravna pomoć je dostupna u postupku zaštite od odmazde, krivičnom postupku i prekograničnom parničnom postupku.

Zakon navodi da će Agencija za sprječavanje korupcije obezbijediti „potrebnu stručnu pomoć“ zviždaču u sudskom postupku, ali samo prilikom dokazivanja uzročno posljedične veze između podnošenja prijave i nastale štete. Ovo ostavlja zviždača bez pomoći u odnosu na obrnuti teret dokazivanja poslodavca. Nadalje, stručni savjet nije zamjena za pravno zastupanje. Zviždačima je potreban advokat da bi se njihova prava realizovala u praksi. Efekat ovoga je da mnogi zviždači neće biti u mogućnosti da priušte ostvarivanje svojih prava. U nedostatku dodjela naknada troškova za rad advokata za postojeće zviždače, države se ohrabruju da pruže pravnu pomoć. Međutim, to znači da zakon možda neće biti finansijski dostupan zviždaču bez dodatnog zakonodavstva.

Zakonska ovlašćenja treba da budu samodovoljna.

Preporuka: Zakon bi trebalo izmijeniti kako bi se pružila pravna pomoć i uredilo da advokatske naknade budu plaćene od strane optuženog u postupcima u kojima zviždač dobija naknadu.

20) Nadležna agencija vrši nadzor mehanizama za objelodanjivanja i zaštitu zviždača; utvrđuje i nastoji da ukloni sve nedostatke ili neefikasnosti; i vodi i godišnje objavljuje anonimizovane podatke o broju i vrstama prijava zviždača, zahtjevima i odobrenjima zahtjeva za zaštitu od odmazde, razlozima za odbijanje zaštite od odmazde i ishodima slučajeva.

Agencija za sprječavanje korupcije ima ovlašćenja i dužnost da:

- daje mišljenje i preporuke za sprječavanje ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije;
- saraduje sa nadležnim organima, visokoškolskim ustanovama i naučnim organizacijama i drugim zainteresovanim stranama;
- sprovodi edukativne, istraživačke i ostale preventivne antikorupcijske aktivnosti;
- podnosi Skupštini godišnji izvještaj o aktivnostima Agencije;
- obavještava građane o svom radu putem promotivnih materijala za informisanje javnosti.

Agencija je dužna da vodi potpunu evidenciju o prijavama zviždača i zahtjevima za zaštitu, uključujući identitet lica (ako je dostavljen), poslodavca, opis prijave i mjere preduzete kao odgovor na prijavu. Nije dozvoljeno javno objavljivanje ličnih podataka.

Preporuka: Nisu potrebne izmjene. Zakon je usaglašen sa ovim standardom.

21) Najmanje svake tri godine vrši se javni, transparentan pregled zakona i politika i sprovode se sve neophodne reforme.

Agencija za sprječavanje korupcije je dužna da inicira izmjene zakona i propisa u cilju otklanjanja rizika od korupcije ili njihovog usaglašavanja sa međunarodnim standardima. Agencija takođe priprema godišnji izveštaj o svom radu najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Osim toga, članom 98. zakona predviđena je obaveza objavljivanja ovog izvještaja na zvaničnoj internet stranici Agencije.

Preporuka: Zakon koji se sprovodi u velikoj je mjeri usaglašen sa ovim standardom, ali postojeći proces treba institucionalizovati u zakonu.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

REZIME:

Crnogorski zakon je djelimično u skladu sa dogovorenim standardima. On štiti sve građane, a ne samo zaposlene, što je značajna prednost. Zakon je takođe u potpunosti ili delimično usaglašen sa standardima za tajnost; potpuni opseg uznemiravanja; transparentnost i provjeru. Neformalno, zakon primenjuje dosljedne standarde da bi se ispunili uslovi za zaštićeni govor, i postupalo po anonimnim objelodanjivanjima, pored obezbjeđivanja propisanog sudskog postupka putem pratećih zakona. Radi transparentnosti i odgovornosti, ova neformalna ili indirektna prava treba da budu eksplicitno navedena u zakonu.

Aneks 1: Metodologija GAP analize zakona o zaštiti zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Od 2013. godine u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu*, Moldaviji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji donijeli su se određeni zakoni ili zakonske odredbe o zaštiti zviždača. Prema ovim zakonima i odredbama, zaposleni u svim ovim jurisdikcijama prijavljivali su kriminal, korupciju, pretnje javnom zdravlju ili drugu zabrinutost svojim nadređenima, državnim organima, nevladinim organizacijama, medijima i široj javnosti.

Gap analiza upoređuje zakone u sedam jurisdikcija¹⁰ sa Preporukom Savjeta Evrope o Zaštiti zviždača (u daljem tekstu: Preporuka SE) i Direktivom Evropske unije o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (u daljem tekstu: Direktiva EU). Za potrebe ove studije 21 ključni standard sažet je iz Preporuke SE i Direktive EU. Gap analiza ispituje u kojoj mjeri je svaki standard ugrađen u zakone. Ovom kvantitativnom procjenom identifikovani su opšti i posebni nedostaci u zakonskim odredbama, a preporuke za poboljšanje razvijene su za svaku jurisdikciju.

Rezultati GAP analize i preporuke pružiće osnovu za dalje zagovaranje, izgradnju kapaciteta i podizanje svijesti javnosti u cilju poboljšanja politika i sistema zviždača u sedam jurisdikcija. Ove aktivnosti će uključivati predstavljanje rezultata i povezanih materijala putem RAI Sekretarijata i drugih događaja, obuka različitih zainteresovanih strana, misija za izgradnju kapaciteta, platforme za učenje RAI Sekretarijata, kampanja za edukaciju građana i učešća nevladinih organizacija.

Ključni standardi za poređenje:

- 1) Zakon se odnosi na sve zaposlene i radnike u javnom i privatnom sektoru, uključujući izvođače, pripravnike, volontere, honorarno zaposlene, zaposlene na određeno vrijeme, podnosiocima prijave za posao, bivše zaposlene i članove organa uprave.
- 2) Podnošenje prijave od strane zviždača uključuje korupciju; podmićivanje; povrede javnog prava; povrede ljudskih prava; finansijski kriminal i prevare; rizike po potrošače, javno zdravlje, bezbjednost i životnu sredinu; i druge povrede i rizike koji ugrožavaju ili se tiču javnog interesa.
- 3) Da bi imalo pravo na zaštitu, lice mora imati opravdan razlog za sumnju, sumnju ili razloge da vjeruju da su prijavljene informacije tačne. Zviždači ne podliježu provjerama „dobre namjere“ ili „motivacije“. Ne zahtijeva se da lice dokaže da je došlo do povrede, niti da prijava rezultira istragom, krivičnim gonjenjem ili drugim postupkom.
- 4) Zaštita se ne gubi za netačne prijave ako je osoba nenamjerno pogriješila i imala opravdane razloge da vjeruje da su informacije bile tačne. Pretpostavlja se da pojedinci imaju opravdane razloge da vjeruju, ukoliko se ne dokaže suprotno.
- 5) Potrebno je uspostaviti jasne kanale za prijavljivanje, odrediti kontakt osobe i konkretne propratne procedure za radna mjesta u privatnom¹¹ i javnom sektoru (interno prijavljivanje) i javnim institucijama (eksterno prijavljivanje). Pojedinci imaju bezuslovno pravo da biraju između internih (radno mjesto) i eksternih (javne institucije) kanala prilikom zakonom zaštićenog objelodanjiivanja.

¹⁰ Za Bosnu i Hercegovinu, uključuje se zakoni na nivou entiteta.

¹¹ Preduzeća iznad određenog praga broja zaposlenih.



Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

- 6) Pojedinci imaju mogućnost javnog prijavljivanja (npr. putem medija, nevladinih organizacija, javnih sastanka, online platformi) pod opravdanim okolnostima koje ne postavljaju nepotrebna ograničenja na pojedince ili koje imaju uticaja na blokiranje izdavanja informacija koje zahtijevaju istragu i korektivne mjere kako bi se zaštitio javni interes. Ove okolnosti uključuju, ali nisu ograničene na:
 - a. neaktivnost dužu od 6 mjeseci na internom objelodanjivanju ili 3 mjeseca na eksternom objelodanjivanju
 - b. osnovanu sumnju na konflikt interesa ili uništavanje dokaza
 - c. osnovanu sumnju na direktno ugrožavanje javnog zdravlja ili bezbjednosti
 - d. izvjesnost da će doći do odmazde ako se koriste institucionalni kanali.
- 7) Zviždači imaju pravo na tajnost svog identiteta i svih identifikacionih informacija, osim ako se istih ne odreknu uz prethodnu pismenu saglasnost ili ako se to zahtijeva službenom istragom ili sudskim postupkom.
- 8) Zaštita i prava se proširuju na anonimne zviždače koji se naknadno identifikuju- sa ili bez njihovog pristanka.
- 9) Prijave se odmah istražuju, a zaposleni se obavještavaju o istragama i radnjama koje su preduzete kao odgovor na njihovu prijavu u razumnom vremenskom roku.
- 10) Zviždači su zaštićeni od svih oblika odmazde, uključujući, ali ne ograničavaju se na otkaz, suspenziju, profesionalno nazadovanje, kazneni premještaj, negativnu ocjenu učinka ili negativnu preporuku za posao, smanjenje zarade, zlostavljanje, stavljanje na crnu listu i psihijatrijskih ili medicinskih uputa.
- 11) Teret dokazivanja da radnje preduzete protiv zaposlenog nisu povezane sa ili motivisane time što je zaposleni podnio prijavu, namjeravao da podnese prijavu, ili pomogao drugom licu da podnese prijavu je na poslodavcu. Od zaposlenih se ne zahtijeva da utvrde vezu između podnošenja prijave i radnji koje su protiv njih preduzete.
- 12) Odricanje od odgovornosti za građanske, krivične ili upravne tužbe omogućeno je licima koja podnesu prijavu u skladu sa zakonom.
- 13) Zviždači imaju pravo na pravni lijek i pravično suđenje, pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, uključujući pravo na saslušanje i pravo na pristup spisima predmeta predmeta.
- 14) Prava i pravni lijekovi se ne mogu izuzeti ili ograničiti bilo kojim ugovorom ili uslovom zapošljavanja, uključujući predraspravni sporazum o arbitraži. Ugovori o radu ne smiju se koristiti za sprječavanje radnika u podnošenju prijave i diskutovanju o prijavi.
- 15) Kazne su predviđene za sprječavanje ili pokušaj sprječavanja prijavljivanja; odmazde ili prijetnje odmazdom prema zviždaču; podsticanje ili odobravanje odmazde; pokretanje zlonamjernih postupaka ili radnji protiv zviždača; povreda tajnosti zviždača; i svjesno prijavljivanje i/ili javno objelodanjivanje lažnih informacija.
- 16) Pojedinci kojima je nanijeta šteta ili na koje su uticalale prijave za koje se ispostavilo da su namjerno lažne, imaju pristup pravnim lijekovima.

- 17) Imenovana agencija će promovisati sisteme zviždača kako bi se izgradili pozitivni stavovi javnosti i olakšalo prijavljivanje.
- 18) Imenovana agencija pruža pomoć za objelodanjivanja i zaštitu od odmazde putem besplatnih informacija i savjeta o pravima, kanalima izvještavanja, kontakt osobama, procedurama, pravnim lijekovima i zaštiti odmazde.
- 19) Pravna pomoć je dostupna u postupku zaštite od odmazde, krivičnom postupku i prekograničnom parničnom postupku.
- 20) Imenovana agencija vrši nadzor mehanizama za objelodanjivanja i zaštitu zviždača; utvrđuje i nastoji da otkloni sve nedostatke ili neefikasnosti; i vodi i godišnje objavljuje anonimizovane podatke o broju i vrstama prijave zviždača, zahtjevima i odobrenjima zahtjeva za zaštitu od odmazde, razlozima za odbijanje zaštite od odmazde i ishodima slučajeva.
- 21) Najmanje svake tri godine vrši se javni, transparentan pregled zakona i politika i sprovode se sve neophodne reforme.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Aneks 2: Preporuka Savjeta Evrope

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

Komitet ministara, u skladu sa odredbama člana 15.b Statuta Savjeta Evrope,

Podsjećajući na to da je cilj Savjeta Evrope da postigne veće jedinstvo između svojih članica, između ostalog, u svrhu zaštite i ostvarivanja ideala i principa koji su njihovo zajedničko nasljeđe;

S obzirom da promovisanje usvajanja zajedničkih pravila u pravnim pitanjima može doprinijeti postizanju gore navedenog cilja;

Ponovno potvrđujući da su sloboda izražavanja i pravo na traženje i primanje informacija od suštinskog značaja za funkcionisanje istinske demokratije;

Prepoznajući da pojedinci koji prijave ili objelodane informacije o ugrožavanju ili nanošenju štete javnom interesu ("zviždači") mogu doprinijeti jačanju transparentnosti i demokratske odgovornosti;

S obzirom na to da će odgovarajući tretman objelodanjivanja u javnom interesu od strane poslodavaca i državnih organa olakšati preduzimanje radnji za otklanjanje nastalih prijetnji ili štete;

Imajući u vidu Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS br. 5) i relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, posebno u odnosu na član 8. (poštovanje privatnog života) i član 10. (sloboda izražavanja), kao i Konvenciju o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (ETS br. 108);

Imajući u vidu Program akcije protiv korupcije Savjeta Evrope, Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Savjeta Evrope (ETS br. 173) i Građanskopravnu konvenciju o korupciji Savjeta Evrope (ETS br. 174) i, posebno, respektivno član 22. i 9. i rad Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO);

Uzimajući u obzir Rezoluciju 1729 (2010) Parlamentarne skupštine u kojoj Skupština poziva države članice da pregledaju svoje zakonodavstvo u vezi sa zaštitom zviždača imajući u vidu niz vodećih principa;

Uzimajući u obzir zbornik najboljih praksi i vodećih principa za zakonodavstvo o zaštiti zviždača pripremljenih od strane OEBS-a na zahtjev lidera G20 na samitu u Seulu u novembru 2010. godine;

S obzirom na to da postoji potreba da se ohrabri usvajanje nacionalnih okvira u državama članicama za zaštitu zviždača na osnovu skupa zajedničkih principa,

Preporučuje da države članice imaju normativni, institucionalni i sudski okvir za zaštitu pojedinaca koji u kontekstu njihovog radnog odnosa, prijavljuju ili objelodanjuju informacije o prijetnji ili ugrožavanju javnog interesa. U tom cilju, dodatak ovoj preporuci utvrđuje niz principa za upućivanje država članica prilikom preispitivanja svojih nacionalnih zakona ili prilikom uvođenja zakonodavstva i propisa ili donošenja amandmana, ako je to potrebno i prikladno u kontekstu njihovih pravnih sistema.

Do mjere u kojoj se radni odnosi regulišu kolektivnim ugovorima o radu, države članice mogu da daju ovu preporuku i principe sadržane u prilogu u okviru takvih ugovora.



Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

PRINCIPI

Definicije

Za potrebe ove preporuke i njenih principa:

- a. „Zviždač“ je lice koje prijavi ili objavi informaciju o ugrožavanju javnog interesa ili šteti koja može nastati za javni interes u kontekstu njihovog radnog odnosa zasnovanog bilo u javnom, bilo u privatnom sektoru;
- b. „prijava ili objelodanjivanje u javnom interesu“ predstavlja prijavljivanje ili objelodanjivanje informacija o činjenju ili nečinjenju koje predstavlja ugrožavanje ili prijetnju javnom interesu;
- c. „prijava“ podrazumijeva prijavljivanje, bilo interno u okviru organizacije ili preduzeća, ili eksternom organu vlasti;
- d. „objelodanjivanje“ podrazumijeva objavljivanje infomacije u javnosti.

I. Materijalni opseg

1. Nacionalni normativni, institucionalni i pravosudni okvir, uključujući gdje je to potrebno, i kolektivni ugovor o radu, treba da budu napravljeni i razvijeni da se olakša prijava ili objelodanjivanje u javnom interesu, na način što će se ustanoviti pravila da se zaštite prava i interesi zviždača.
2. Na državama članicama je da odluče šta je javni interes u svrhe implementacije ovih principa, i one treba eksplicitno da definišu opseg nacionalnog okvira, koji treba da uključuje povrede zakona i ljudskih prava, kao i rizike po javno zdravlje i bezbjednost, te životnu sredinu.

II. Lični opseg

3. Lični opseg nacionalnog okvira treba da uključi sve pojedince koji rade bilo u državnom bilo u privatnom sektoru, nezavisno od prirode njihovog poslovnog odnosa i toga da li su plaćeni ili nisu.
4. Nacionalnim okvirom treba da budu pokriveni i pojedinci čiji se radni odnos završio, i po mogućnosti, kada tek treba da počne u slučaju kada se do informacije koja predstavlja ugrožavanje javnog interesa ili prijetnju istom došlo tokom procesa odabira kandidata ili tokom neke druge faze pregovora prije potpisivanja ugovora.
5. Posebna šema ili pravila, uključujući i modifikovana prava i obaveze, mogli bi se primjenjivati na informacije koje se tiču nacionalne bezbjednosti, odbrane, obavještajne službe, javnog reda ili međunarodnih odnosa države.
6. Ovim principima se ne dovode u pitanje ustanovljena i prepoznata pravila za zaštitu pravnih i drugih profesionalnih privilegija.

III. Normativni okvir

7. Normativnim okvirom treba da se obezbijedi sveobuhvatni i koherentan pristup za olakšavanje prijavljivanja i objelodanjivanja u javnom interesu.
8. Ograničenja i izuzeci od prava i obaveza bilo kog lica u vezi sa prijavljivanjem i objelodanjivanjem u javnom interesu, treba da postoje samo ukoliko je neophodno, a u svakom slučaju, ne mogu biti takvi da prevazilaze ciljeve principa iz ove preporuke.
9. Države članice treba da osiguraju da se primjenjuje efikasan mehanizam ili mehanizmi za postupanje po prijavama i objelodanjivanjem u javnom interesu.
10. Svako lice koje je diskriminisano, bilo direktno ili indirektno, po osnovu prijavljivanja ili objelodanjivanja netačne ili nepouzdana informacije, treba da zadrži pravo na zaštitu i na pravne lijekove koji su mu dostupni u skladu sa pravilima opšteg zakona.
11. Ne bi trebalo da postoji mogućnost da se poslodavac osloni na pravne i ugovorne obaveze lica kako bi spriječio to lice da nešto prijavi ili objelodani u javnom interesu, niti da ga kazni zbog takvog ponašanja.

IV. Kanali za prijavljivanje i objelodanjivanje

12. Nacionalni okvir bi trebalo da podstiče okruženje koje ohrabruje prijavljivanje ili objelodanjivanje na ootvoren način. Pojedinci treba da se osjećaju bezbjednim da slobodno iznesu pitanja od javnog interesa.
 13. Potrebno je uspostaviti jasne kanale za prijavljivanje i objelodanjivanje u cilju javnog interesa, a pristup tim kanalima olakšati odgovarajućim mjerama.
 14. Kanali za prijavljivanje i objelodanjivanje podrazumijevaju:
 - prijave u okviru organizacije i preduzeća (uključujući i lica određena da primaju prijave u povjerenju);
 - prijave relevantnim javnim regulatornim organima, agencijama za sprovođenje zakona i nadzornim organima;
 - objelodanjivanje u javnosti, na primjer, novinaru ili članu parlamenta.
- Najadekvatniji kanal se određuje u odnosu na specifične okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.
15. Treba podsticati poslodavce da uspostave interne procedure za prijavljivanje.
 16. Radnici i njihovi zastupnici treba da budu konsultovani o predlozima da se uspostave interne procedure za prijavljivanje, ukoliko je to prikladno..
 17. Treba da važi kao opšte pravilo da je potrebno podsticati interno prijavljivanje i prijavljivanje relevantnim državnim regulatornim organima, agencijama za sprovođenje zakona i nadzornim organima.

V. Povjerljivost

18. Zviždači treba da imaju pravo na zaštitu identiteta, kao garancije pravičnog suđenja.

VI. Postupanje po prijavi i objelodanjivanju

19. Prijave i objelodanjivanja u cilju javnog interesa koja podnose zviždači treba da budu predmet brze istrage, a gdje je to potrebno, rezultati treba da se sprovedu na efikasan način od strane poslodavaca i odgovarajućeg državnog regulatornog organa, agencije za sprovođenje zakona ili nadzornog organa.
20. Po pravilu, zviždač koji je podnio internu prijavu, treba da bude obaviješten o aktivnostima koje su preduzete u vezi sa tom prijavom od strane lica kojem je prijava podnešena.

VII. Zaštita od odmazde

21. Zviždači treba da budu zaštićeni od svakog oblika odmazde, bilo direktnog ili indirektnog, od strane svog poslodavca ili lica koja rade za ili zastupaju poslodavca. Oblici odmazde podrazumijevaju otkaze, suspenzije, profesionalna nazadovanja, gubitak prilike za unapređenjem, kazneni premještaj i smanjenje ili odbici od zarada, zlostavljanje ili drugo kazneno ili diskriminatorno ophođenje.
22. Ne treba izgubiti zaštitu samo na osnovu toga što je pojedinac koji je podnio prijavu pogriješio, ili zbog toga što se predviđena prijetnja javnom interesu nije ostvarila, pod uslovom da je postojala osnovana sumnja da se vjeruje u tačnost informacije.
23. Zviždač treba da ima pravo da u odgovarajućem parničnom, krivičnom ili upravnom postupku, ukaže na činjenicu da je prijava ili objelodanjivanje učinjeno u skladu sa nacionalnim okvirom.
24. Ukoliko je poslodavac uspostavio interni sistem za prijavu, a zviždač je objavio informaciju javnosti da se prethodno nije obratio sistemu, ovo se može uzeti u obzir kada se budu razmatrali pravni lijekovi ili nivo zaštite koju treba obezbijediti zviždaču.
25. U postupcima vezanim za štetu koju je zviždač pretrpio, pod uslovom da je on/a dao/la opravdane razloge za sumnju da je ta šteta upravo nastala zbog podnošenja prijave ili objave, na poslodavcu je da dokaže da ipak to nije bila motivacija za nanešenu štetu.
26. Licima koja su žrtve odmazde zbog prijave ili objelodanjivanja u cilju javnog interesa potrebno je obezbijediti privremenu zaštitnu mjeru, dok se čeka rezultat postupka, naročito u slučajevima gubitka posla.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

VIII. Savjet, svjesnost i procjena

27. Potrebno je široko promovisati nacionalni okvir, kako bi se razvio pozitivan stav u javnosti i među profesionalcima, i kako bi se olakšalo objelodanjivanje informacija u slučajevima kada se u pitanje dovodi javni interes..
28. Pristup informacijama i povjerljivom savjetovanju bi trebalo da budu besplatni za pojedince koji razmišljaju da podnesu prijavu ili objelodane informaciju u javnom interesu. Potrebno je prepoznati postojeće strukture kroz koje se može dati takva informacija i savjet, i sa tim upoznati javnost. Ako je neophodno, i u slučajevima u kojima je to moguće, i neke druge pogodne strukture se mogu osposobiti da ispune tu ulogu, ili se jednostavno mogu kreirati nove strukture.
29. Državni organi treba da sprovede periodične ocjene efikasnosti nacionalnog okvira.

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

U decembru 2019. godine, Direktiva Evropske Unije o zaštiti zviždača uvodi novu eru najboljih praksi slobode govora na kontinentu i uspostavlja tempo slobode izražavanja na globalnom nivou. Lista koja slijedi, rezimira napredak u ključnim odredbama, i ukoliko je potrebno, sa upućivanjem na Preambulu, u kojoj se pruža više detalja za tumačenje uopštenijeg jezika.

Ko je zaštićen? Direktiva pomaže većem broju ljudi i institucija od većine prethodnih zakona ili politika o zviždačima. Pored zaposlenih, štiti sindikate, organizacije civilnog društva ili lica koja im pomažu ili su sa njima povezana, preduzeća u kojima rade, akcionare, dobavljače, konsultante i samozaposlene. Štiti one koji su povezani sa ili pomažu zviždačima. Iako Direktiva podstiče upotrebu formalnih institucionalnih kanala, nema ograničenja na osnovu konteksta. (Član 4, 19) Preambule, u stavu 62, pojašnjava da je govor zaštićen kada se saopštava u sklopu opisa posla: „Ovom bi se Direktivom takođe trebala pružiti zaštita u slučajevima u kojima se na temelju prava Unije ili nacionalnog prava od lica koje podnosi prijavu zahtijeva da prijavu podnesu nadležnim nacionalnim organima, na primjer u sklopu svojih poslovnih dužnosti i odgovornosti ili zato što je povreda krivično djelo.”

Zabrana zlostavljanja na radu bez pravnih praznina: Izuzev za mjere nacionalne bezbjednosti, koje su primarno van nadležnosti EU, Direktiva stavlja van zakona sva činjenja i nečinjenja koja nanose štetu, bilo da su direktna ili indirektna, zapriječena, preduzeta, preporučena ili čak tolerisana (čime se usvaja princip dužnosti članova organa uprave da spriječe odmazdu). (Član 19)

Zaštita od građanske i krivične odgovornosti: Direktiva pruža afirmativnu odbranu koja poništava krivičnu ili građansku odgovornost kada zviždač ima „opravdane razloge da vjeruje da je prijavljivanje ili objelodanjivanje informacija u javnosti bilo neophodno za otkrivanje povrede ove direktive”. Jedini izuzetak je kada je kriminalna radnja nezavisna od prijavljivanja ili objelodanjivanja, kao što je provala u prostorije organizacije. Član 21(2-3), 21(7)]

Standardi zaštićenog govora: Za pravo na zaštitu zviždačima je potrebni su samo opravdani razlozi da vjeruju da su njihova objelodanjivanja tačna i relevantna. Mnogi drugi zakoni zahtijevaju da zviždači treba da imaju opravdane razloge za sumnju da je navodni počinitelj zaista kriv, a ne samo da imaju opravdane razloge da vjeruju da prijavljuju jedino dokaze nezakonitih radnji. Realniji standard Direktive EU daje im značajnu prednost. [Član 6.1(a)]

Obavezni redoslijed kanala za prijavljivanje: Prije objelodanjivanja u javnosti, zviždači moraju podnijeti prijavu bilo interno u instituciji u kojoj rade, ili eksterno državnom organu. Kašnjenja za slobodu javnog izražavanja smanjena su na tri mjeseca, jer zviždač ima mogućnost da izvrši eksterno objelodanjivanje (državnom organu) bez prethodnog internog prijavljivanja. Međutim, Direktiva snažno podstiče zviždače da prvo podnesu prijavu u okviru organizacije u kojoj rade, tako da institucije prve imaju priliku da isprave sopstvene nedostatke. (Član 7, 10, 15)

Interni kanali za zviždače: Ovo su kanali u kojima je zviždač zaposlen ili u kojima je došlo do nezakonite radnje za zviždače koji nisu zaposleni, kao što su akcionari ili dobavljači. U Preambuli je objašnjeno da interni kanali moraju biti oslobođeni od sukoba interesa, sa obučanim zaposlenima i treba da ih vodi službenik koji direktno odgovara šefu organizacije. Ovo će povećati legitimitet i spriječiti moguće poricanje odgovornosti liderstva. (Član 8, 9)



Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava od strane
zviždača na Zapadnom Balkanu i u Moldaviji

Eksterni kanali izvještavanja: Ovo su kanali u kojima zviždač može podnijeti zaštićenu prijavu državnim organima nadležnim da istražuju ili propisuju korektivne mjere za navodne nezakonite radnje, sa ekvivalentnim strukturalnim zahtevima kao i za interne kanale. (Član 11-13)

Postupanje po objelodanjivanjima: Zviždači imaju pravo na potvrdu o prijemu njihove prijave, dalje sastanke na zahtjev, kao i dalje savjetovanje u roku od tri mjeseca, koji po potrebi može produžiti na šest mjeseci. (Član 8-9, 11-13)

Povjerljivost: Direktiva je besprekorna, štiti od izdavanja identifikacionih informacija bez prethodnog odobrenja, i zahtijeva prethodno obavještenje kada je otkrivanje nediskreciono. [Član 16, 23.1(d)]

Anonimna objelodanjivanja: Iako je obavezna aktivnost praćenja diskreciona, ona se tretiraju kao obelodanjivanja koja ispunjavaju uslove za zaštitu ako je zviždač identifikovan. To stvara suptilno, ali veoma moćno, oružje protiv nedostataka prethodne izloženosti počinocima i ranjivosti na odmazdu koji su svojstveni prijavljivanjima po nivoima. [Član 6(3)]

Teret dokazivanja zaposlenog - prima facie slučaj: Zviždači imaju teret dokazivanja i postoji pretpostavka odmazde ako dokažu da su se bavili zaštićenim aktivnostima i da su tada pretrpjeli štetu. Teret dokazivanja se zatim se prebacuje na poslodavca. Većina zakona zahtijeva da zviždač takođe dokaže vezu ili povezanost sa odmazdom, između zaštićene aktivnosti i štete. Ovo daje zviždačima još jednu značajnu prednost. [Član 21(5)]

Obrnuti teret dokazivanja poslodavca: Ako zaposleni utvrdi slučaj prima facie, teret dokazivanja prebacuje se na poslodavca da dokaže da navodna odmazda nije zasnovana na podnošenju prijave od strane zviždača. Preambula objašnjava kako da se primijeni ovaj princip navodeći da poslodavac mora dokazati navodni čin odmazde u datom slučaju „ni na koji način nije povezan” sa prijavom ili objelodanjivanjem od strane zviždača. [Član 21.5, Recital (93)]

Propisani postupak: Zviždači imaju pristup sudu kako bi ostvarili svoja prava. Dok bi neformalni lijekovi trebali biti dostupni onima koji ne mogu da priušte sud, najbolja praksa je propisani postupak za ostvarivanje prava. Po pravilu pravosudni forumi su nezavisniji od političkog pritiska od organa uprave. (Član 21.7)

Anti-gag (protiv zabrane davanja informacija): Direktiva jasno navodi da prava slobodnog govora ukidaju sva druga ograničenja i prijetnje iz ugovora o neobjelodanjivanju, ugovor, izjave o čuvanju poslovne tajne, zakona o zaštiti podataka, povreda autorskih prava ili širokog spektra građanskih i krivičnih parnica za povrede ugovora ili slučajeva kada je zviždač do dokaza došao krađom imovine organizacije, čak i kada dokazi nisu povezani sa radnim zadacima zviždača. Jedinu izuzeci su za odvojena krivična djela poput provale. [Član 21(2-7)]

Dodjela prava: Direktiva predviđa pravnu pomoć u krivičnim i prekograničnim građanskim postupcima. [Član 20(c)]

Privremena naknada: Preambula Direktive čini ovo prioritetom izvršenja, i ovaj princip, iako je uopšten, najznačajniji je kako bi zakon imao uticaja. [Član 21(6), Preambula (93)]

Efikasni pravni lijekovi: Zviždači ne mogu „izgubiti pobjedom” sa pravnim lijekovima Direktive. Oni imaju pravo na potpunu naknadu pretrpljene štete sa zagwarantovanim vraćanjem na posao i odštetom. [Član 21(8)]

Odgovornost: Direktiva propisuje krivične, građanske ili upravne kazne onima koji vrše odmazdu ili krše zahtjeve Direktive za sprovođenje njenih odredbi, zaštitu tajnosti ili sprječavanje odmazde. Kazna za prijave od strane zviždača ograničena je na svjesno lažne izjave, sa zabranom kazni koje bi stvorile efekat hlađenja. (Član 23).

Aneks 4: Rječnik pojmova

Govor dužnosti: prenošenje zaštićenih informacija kao dio radnih obaveza.

Teret dokazivanja zaposlenog: zahtjeva se od zaposlenog da dokaže prima facie, ili Ppravno vjerodostojno, slučaj odmazde. Prema Direktivi EU, to znači dokazivanje zaštićenog govora (prijavlivanja ili obelodanjivanja) i naknadne štetne radnje poslodavca. Zaposleni nema teret dokazivanja veze između objelodanjivanja i radnje poslodavca - samo da je zaposleni izvršio objelodanjivanje i da je nastala štetna radnja.

Obrnuti teret dokazivanja poslodavca: Dokazi koje poslodavac mora da predstavi da bi se uspješno branio od tvrdnje da je došlo do odmazde, nakon što je zviždač zadovoljio svoj teret dokazivanja. Prema Direktivi EU, ovo zahtijeva dokazivanje da podnošenje prijave od strane zviždača nije bilo ni na koji način povezano sa navodnom odmazdom.

Imenovani službenik/ovlašćeno lice: Lice zaduženo za prijem i postupanje po obelodanjivanjima zviždača putem internih kanala poslodavca.

Eksterna objelodanjivanja ili prijave: Podnošenja prijava od strane zviždača državnom organu zaduženom za istraživanje i postupanje po navodnim nezakonitim radnjama.

Interna objelodanjivanja ili prijave: Podnošenja prijava od strane zviždača imenovanom službeniku u instituciji u kojoj radi zaposleni.

Javna objelodanjivanja ili prijave: Podnošenja prijava od strane zviždača nevladinom auditorijumu, kao što su organizacije građana, sindikati ili mediji.

Opravdani razlozi: Standard za lice koje objelodanjuje ili podnosi prijave kako bi bilo zaštićeno zakonom o zviždačima. Prema najboljim praksama, to znači da je zviždač zaista vjerovao u istinitost zabrinutosti koja bi bila uvjerljiva za kolege. Zaštita se ne gubi za netačna obelodanjivanja učinjena nenamjernom greškom.

Naknada: Sistem za uklanjanje direktnih ili indirektnih posljedica odmazde.

Pravni lijek: Posebna nadoknada naložena kao pomoć zbog odmazde.

Odmazda: Štetna radnja kojom se prijeti ili koja je preduzeta protiv pojedinca od strane poslodavca kada se smatra da je pojedinac podnio prijavu ili namjerava da podnese prijavu, ili je povezan sa pojedincem koji prijavljuje sumnju na nezakonitost, korupciju ili drugi oblik nezakonitog ponašanja ili radnje koji ugrožavaju javni interes kao što je navedeno u Direktivi EU.


Zviždač: Pojedinac pogođen institucijom, a najčešće zaposleni, koji prenosi informacije, dokaze ili zabrinutosti podržane osnovanom sumnjom na nezakonitosti, korupciju ili drugi oblik nezakonitog ponašanja ili radnje koji ugrožavaju javni interes kao što je navedeno u Direktivi EU.



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Prekinimo tišinu:

Jačanje politika i kulture prijava 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.