



KOMPARATIVNA ANALIZA

CRNOGORSKOG ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA U
OBLASTI ZAŠTITE ZVIŽDAČA SA PREPORUKAMA ZA UNAPRJEĐENJE

KOMPARATIVNA ANALIZA

CRNOGORSKOG ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA U
OBLASTI ZAŠTITE ZVIŽDAČA SA PREPORUKAMA ZA UNAPRJEĐENJE



Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bul. Josipa Broza 23A
e-mail: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Urednik:

Zlatko Vujović

Autorka:

Marijana Laković-Drašković

Tiraž:

100

Godina izdanja:

2021



International Foundation
for Electoral Systems



Sadržaj dokumenta je isključivo odgovornost CeMI-ja i ni na koji način ne može biti interpretiran kao zvanični stav donatora.



SADRŽAJ

I UVOD	7
II POJAM	8
III MEĐUNARODNI STANDARDI	9
1. Opšti osvrt	9
2. Standardi Ujedinjenih nacija	9
3. Standardi Savjeta Evrope	10
4. Stavovi i praksa Evropskog suda za ljudska prava	13
5. Standardi Evropske unije	14
IV UPOREDNO ISKUSTVO U PRAVNOM REGULISANJU POLOŽAJA I ULOGE ZVIŽDAČA	16
1. Opšti osvrt	16
2. Pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u Republici Sloveniji	17
3. Pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u Republici Hrvatskoj	18
4. Pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u Republici Srbiji	19
V PRAVNI POLOŽAJ ZVIŽDAČA U CRNOJ GORI	22
1. Opšti osvrt	22
2. Zakonodavni okvir	22
3. Podzakonski okvir	24
4. Institucionalni okvir	25
5. Rezultati rada Agencije za sprečavanje korupcije	25
VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE	28



UVOD

Izvještaji Transparency Internationala, ali i drugih organizacija, ukazuju da je korupcija najizraženiji problem u cijeloj Evropi.

U okviru opštih demokratskih procesa u Crnoj Gori, koji uključuju promjene u političkom, ekonomskom i zakonodavnom sistemu, borba protiv korupcije predstavlja značajan dio.

U okviru Pogavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava, osim uspostavljanja nezavisnog i efikasnog pravosuđa i zaštite ljudskih prava, posebna pažnja posvećena je borbi protiv korupcije. Naime, smanjenje ove društvene pošasti je preduslov stabilnosti demokratskog društva i vladavine prava. Da bi se taj cilj mogao ostvariti, Evropska unija naglašava, prije svega, postojanje čvrstog zakonodavnog okvira i njegovu dosljednu implementaciju.

Jedan od svakako najznačajnijih mehanizama za borbu protiv korupcije su zviždači.

Agencija za sprječavanje korupcije, kao centralno antikorupcijsko tijelo u Crnoj Gori otpočela je sa radom 2016. godine, stupanjem na snagu Zakona o sprječavanju korupcije. Period implementacije od pet godina i 8 mjeseci omogućuje da se na adekvatan način sagledaju zakonska rješenja i ista unaprijede u skladu sa dobrim praksama, međunarodnim standardima, a posebno Direktivom EU o zaštiti zviždača iz 2019. godine.

Cilj ove publikacije je da u susret izmjenama Zakona o sprječavanju korupcije pruži podršku Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava i Agenciji za sprječavanje korupcije u pronalaženju adekvatnih i cjelishodnih rješenja za unaprjeđenje pravnog okvira u oblasti zaštite zviždača.

S tim u vezi, ciljne grupe publikacije su pravni praktičari koji se bave analizom i pripremom izmjena i dopuna zakonskih rješenja, kao i praktičnom primjenom pravnog okvira u oblasti zaštite zviždača.

S metodološkog aspekta, publikacijom se na početku definiše pojam „zviždač“ i povezani pojmovi, nakon čega su predstavljeni međunarodni instrumenti u ovoj oblasti, s posebnim fokusom na standarde Ujedinjenih nacija, Savjeta Europe i Evropske unije. Imajući u vidu slično pravno nasljeđe država u regionu, posebno je tretiran pravni okvir za zaštitu zviždača u pojedinim državama regiona: Republici Sloveniji, Republiци Hrvatskoj i Republici Srbiji. U okviru posebnog poglavlja predstavljen je i pravni okvir Crne Gore u ovoj oblasti, uz dodatni fokus na rezultate rada ključnog antikorupcijskog organa zaduženog za prijavu i zaštitu zviždača u Crnoj Gori. Sve navedeno rezultiralo je posebnim poglavljem na kraju publikacije koje sadrži konkretne preporuke za unaprjeđenje stanja u ovoj oblasti, s akcentom na neophodne izmjene i dopune zakonodavnog okvira.

POJAM

Ne postoji opšta definicija "duvača u pištaljku" ("whistle-blower") tako da se u različitim jezicima koriste različiti termini i definicije ovog termina nastalog u engleskom govornom području. "Duvanje u pištaljku", zviždanje ili uzbunjivanje se svakako ne može poistovjetiti sa podnošenjem obične prijave, prigovora ili žalbe koja ima za cilj zaštitu prava pojedinca. Na ovaj način osoba skreće pažnju na opasnost ili nezakonitost koja se tiče ne samo njega već i drugih ljudi (na primjer, šire javnosti, potrošača i sl.). S tim u vezi, "duvača u pištaljku" treba posmatrati kao glasnika koji skreće pažnju drugima da se treba pozabaviti nekim problemom. U crnogorskom jeziku i propisima koristi se termin „zviždač“.

Zviždači su osobe koje otkrivaju informacije o nedozvoljenim aktivnostima, na koje bi trebalo reagovati preduzimanjem odgovarajućih mjera. Dakle, upozoravaju da se dešava nešto što je nezakonito, neprihvatljivo, nedozvoljeno (korupcija, prevara, zloupotreba ili neetično ponašanje), odnosno nešto što iziskuje reakciju nadležnih organa, u prvom redu policije i državnog tužilaštva. Imaju veoma značajnu ulogu u naporima u cilju suzbijanja korupcije, kako na globalnom tako i na nacionalnom nivou. Zviždači upozoravaju i traže od državnih organa da preduzmu mjere u skladu sa svojim ovlašćenjima i ukazuju starješinama državnih organa, organa državne uprave, javnih službi ili privrednih subjekata da nijesu zaštićeni moćnici ni nedodirljivi. Zbog ovakvog postupanja zviždači mogu da trpe posljedice odmazde od strane nadređenih, što može negativno uticati na buduća prijavljivanja, kao i na njihovo psihičko stanje.

Zviždač može biti zaposleni u organu ili privrednom subjektu u kojem je otkrio informacije o nepravilnostima, ili pak u državnom organu koji ima mogućnost da preduzme odgovarajuće mјere. Takođe, u skladu sa međunarodnim standardima, o kojima će u daljem tekstu biti više riječi, zviždač može obavijestiti javnost o nepravilnostima ukoliko ima strah od odmazde, ili ako institucije ne postupe u skladu sa svojim nadležnostima i ovlašćenjima.

MEĐUNARODNI STANDARDI

1. Opšti osvrt

Ujedinjene Nacije i Savjet Evrope, kao i druge međunarodne organizacije imaju važnu ulogu kako u promociji zviždača, tako i zaštiti zviždača u smislu uspostavljanja standarda i kreiranju preporuka u ovoj oblasti.

Prema istraživanju koje je u aprilu 2019. godine sproveo Transparency international, samo šest država članica Evropske unije ima jaku zaštitu zviždača (Francuska, Italija, Irska, Malta, Holandija i Ujedinjeno Kraljevstvo), tri države imaju srednji nivo zaštite (Mađarska, Slovačka i Švedska), dok sve ostale imaju nizak nivo zaštite zviždača. Razlog za ovakvo stanje kada je Evropska unija u pitanju je nesumnjivo zbog činjenica da ne postoji ujednačena zaštita zviždača na evropskom i nacionalnom nivou. Zato strah od odmazde, zviždače često demotiviše da prijave nepravilnosti. To je podstaklo Evropsku uniju da, u oktobru 2019. godine usvoji Direktivu o zaštiti zviždača¹, o kojoj će u nastavku biti više riječi.

2. Standardi Ujedinjenih nacija

U oblasti međunarodnog prava ljudskih prava razvijeni su značajni standardi u oblasti poštovanja i zaštite slobode izražavanja, a zviždanje je po svojoj prirodi tjesno vezano za ostvarivanje te slobode.

Najznačajniji dokument Ujedinjenih nacija, kao globalni međunarodni instrument po pitanju zaštite zviždača svakako je Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, koja je ratifikovana i od strane Crne Gore².

Ciljevi ove konvencije su:

- da se unaprijede i ojačaju mjere za efikasnije i uspješnije sprječavanje i borbu protiv korupcije;
- da se unaprijedi, olakša i podrži međunarodna saradnja i tehnička pomoć u sprječavanju i borbi protiv korupcije, uključujući povraćaj sredstava;
- da se unaprijedi integritet, odgovornost i pravilno upravljanje javnim poslovima i javnom imovinom.

Konvencija predstavlja sadržajan dokument kojim se prepoznaju i utvrđuju standardi antikorupcionih politika i djelovanja u sprječavanju korupcije na globalnom nivou. Od preambule kroz svaki član pojedinačno, Konvencija tretira pitanja kojima se države članica, nakon ratifikacije, obavezuju da će riješiti nacionalnim pravnim okvirom, a odnose se na sve one koruptivne aktivnosti koje podrivaju institucije i sistem države, te ukupne vrijednosti i standarde demokratije, kako po pitanju javnog, tako i privatnog sektora. Između ostalih oblasti, pojedini segmenti Konvencije tretiraju i pitanje položaj zviždača.

Članom 8, stav 4 utvrđeno je da će svaka država ugovornica razmotriti, u skladu sa osnovnim

¹ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije

² Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. „Sl. list SCG - Međunarodni ugovori“ br. 12/2005).

načelima svog zakonodavstva, mogućnost utvrđivanja mjera i sistema koji bi javnim funkcionerima omogućili da lakše prijavljuju odgovarajućim organima djela korupcije kada dođu do saznanja o istima u obavljanju svojih funkcija.

Dalje, članom 13, u stavu 2 propisano je da će svaka država ugovornica preuzeti odgovarajuće mjere da obezbijedi da javnost bude upoznata sa nadležnim tijelima za borbu protiv korupcije koja su navedena u ovoj konvenciji i omogućiti pristup tim tijelima gdje je potrebno, u cilju prijavljivanja, uključujući i anonimnog, bilo kojih slučajeva za koje se može smatrati da predstavljaju krivično djelo predviđeno ovom konvencijom.

Član 33 tretira pitanje zaštite lica koja podnose prijave, na način što će svaka država ugovornica razmotriti mogućnost da u svom domaćem pravnom sistemu predviđi odgovarajuće mjere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupanja prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj namjeri i na razumnoj osnovi bilo koje činjenice koje se odnose na krivična djela predviđena ovom konvencijom.

Na kraju, članom 39, stav 2 utvrđeno je da će svaka država ugovornica razmotriti mogućnost podsticanja svojih državljana i drugih lica koja imaju stalno prebivalište na njenoj teritoriji da prijavljuju nacionalnim istražnim organima i organima krivičnog gonjenja izvršenje krivičnog djela predviđenog ovom konvencijom.

3. Standardi Savjeta Evrope

Najznačajniji dokument Savjeta Evrope je Građanskopravna konvencija o korupciji, koju je Crna Gora ratifikovala u prvoj deceniji 21. vijeka. Po pitanju implementacije i inkorporiranja standarda Savjeta Evrope iz oblasti zaštite zviždača u nacionalne pravne sisteme važan dokument predstavlja Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o zaštiti zviždača. Svakako, ne manje važni dokumenti su i:

- Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava,
- Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o zaštiti zviždača,
- Evropski kodeks policijske etike,
- Globalni standardi za borbu protiv korupcije u policijskim snagama/službama međunarodne policijske organizacije INTERPOL, i
- Kodeks Ujedinjenih nacija o lojalnosti i zviždačima.

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o zaštiti zviždača

Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope o zaštiti zviždača³, koja je već inkorporirana i u obavezujući pravni akt Evropske unije – Direktivu o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Evropske unije, definisani su osnovni pojmovi od značaja za položaj i zaštitu zviždača. Tako je Preporukom definisano da je „zviždač“ 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. Kada se govori o „prijavi ili objelodanju u javnom interesu“, Preporuka definiše da takva aktivnost predstavlja prijavljivanje ili objavljivanje informacija o činjenju ili nečinjenju koje predstavlja ugrožavanje ili prijetnju javnom interesu, a da pojam „prijava“ podrazumijeva prijavljivanje, bilo internu u okviru organizacije ili

³ Preporuka CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama o zaštiti uzbunjivača, koja je usvojena 30. aprila 2014.

preduzeća, ili eksternom organu vlasti, a "objelodanjivanje" podrazumijeva objavljivanje informacije u javnosti.

Preporukom je definisano i 29 principa kojih se nacionalne vlasti trebaju pridržavati u kreiranju i implementaciji javnih politika i pravnog okvira od značaja za položaj i zaštitu zviždača:

Princip 1 (Svrha): 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.

Princip 2 (Opšti interes): Na državama članicama je da odluče šta je javni interes u svrhe implementacije ovih principa, i one treba eksplizitno 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.

Principi 3 i 4 (Neposrednost):

3. Lični domen 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 nijesu.

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.

Princip 5 (Proporcionalnost): 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.

Princip 6 (Profesionalne tajne): Ovim principima se ne dovode u pitanje ustanovljena i prepoznata pravila za zaštitu pravnih i drugih profesionalnih privilegija.

Princip 7 (Konzistentnost): Normativnim okvirom treba da se obezbijedi sveobuhvatni i koherentan pristup za olakšavanje prijavljivanja i objelodanjivanja u javnom interesu.

Princip 8 (Ravnoteža): 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.

Princip 9 (Znanje i iskustvo): Države članice treba da osiguraju da se primjenjuje efikasan mehanizam ili mehanizmi za postupanje po prijavama i objelodanjivanjem u javnom interesu.

Princip 10 (Zaštita žrtava): Svako lice koje je diskriminisano, bilo direktno ili indirektno, po osnovu prijavljivanja ili objelodanjivanja netačne ili nepouzdane informacije, treba da zadrži pravo na zaštitu i na pravne ljekove koji su mu/joj dostupni u skladu sa pravilima opštег zakona.

Princip 11 (Neotuđivost): 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/je kazni zbog takvog ponašanja.

Princip 12 (Inspirisanje integriteta): Nacionalni okvir bi trebalo da podstiče okruženje koje ohrabruje prijavljivanje i objelodanjivanje na transparentan način. Pojedinci treba da se osjećaju bezbjednim da potegnu pitanja od javnog interesa.

Principi 13 i 14 (Značaj primalaca):

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 sprovodenje 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.

Princip 15 (Svijest): Treba podsticati poslodavce da uspostave interne procedure za prijavljivanje.

Princip 16 (Učešće): Radnici i njihovi zastupnici treba da budu konsultovani o predlogu da se uspostave interne procedure za prijavljivanje, ukoliko je to prikladno.

Princip 17 (Kontekst angažovanosti): Treba da važi kao opšte pravilo da je potrebno podsticati interno prijavljivanje i prijavljivanje relevantnim državnim regulatornim organima, agencijama za sprovodenje zakona i nadzornim organima.

Princip 18 (Anonimna objelodanjivanja): Zviždači treba da imaju pravo na zaštitu identiteta, kao i garancije pravičnog suđenja.

Princip 19 (Postupanje): 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 sprovodenje zakona ili nadzornog organa.

Princip 20 (Pravo na informaciju): 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.

Princip 21 (Zabrana odmazde): 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 unaprjeđenjem, novčane transfere ili smanjenje zarada, zlostavljanje ili drugo kazneno ili diskriminatoryno ophođenje.

Princip 22 (Zaštita vjerovanja u dobru namjeru): 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.

Princip 23 (Odbrana zakonitosti): 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.

Princip 24 (Pomoć poslodavca): 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 ljekovi ili nivo zaštite koju treba obezbijediti zviždaču.

Princip 25 (Teret dokazivanja): 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.

Princip 26 (Privremena mjera): Licima koja su žrtve odmazde zbog prijave ili objelodanjivanja u cilju javnog interesa potrebno je obezbijediti privremenu mjeru, dok se čeka rezultat postupka, naročito u slučajevima gubitka posla.

Princip 27 (Kultura zaštite): Potrebno je promovisati nacionalni okvir, kako bi se razvio pozitivan stav u javnosti i među profesionalcima i kako bi se olakšalo otkrivanje informacija u slučajevima kada se u pitanje dovodi javni interes.

Princip 28 (Savjetovanje): Pristup informacijama i povjerljivom savjetovanju bi trebalo da budu besplatni za pojedince koji razmišljuju 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.

Princip 29 (Nadzor): Državni organi treba da sprovode periodične ocjene efikasnosti nacionalnog okvira.

4. Stavovi i praksa Evropskog suda za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava pruža posebnu zaštitu zviždačima i uspostavio je standarde, upravo zbog njihove važne uloge u demokratskim društvima. Osobe koje prijavljuju informacije o nepravilnostima, ili šteti po javni interes mogu doprinijeti jačanju transparentnosti i demokratske odgovornosti.

Dakle, da bi zviždač uživao zaštitu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a ako se direktno obratio javnosti umjesto nadređenima, iz razloga korupcije i neefikasnosti, objavljivanje povjerljivih informacija treba da ispunji nekoliko uslova:

- da nema drugih mehanizama za prijavljivanje nepravilnosti, ili da su ti mehanizmi neefikasni;
- da je u mjeri u kojoj to dozvoljavaju okolnosti slučaja zviždač provjerio da li su informacije koje objavljuje pouzdane i vjerodostojne;
- da postoji javni interes da se informacija sazna bez obzira na to da li postoji pravna obaveza čuvanja tajne;
- da interes javnosti da zna nadmašuje štetu koja može nastati zbog njenog objavljivanja, kao i da zviždač postupa u dobroj vjeri.

U predmetu Guja protiv Moldavije⁴, Sud je prepoznao potrebu za zaštitom zviždača po članu 10. Konvencije. Sud, između ostalog, smatra da bi u slučaju prijavljivanja nezakonitog postupanja ili nepravilnosti na radnom mjestu, zaposleni odnosno državni službenik, u određenim okolnostima, trebao da uživa zaštitu. To bi se moglo primjenjivati u slučajevima kada je zaposleni odnosno državni službenik jedina osoba, ili dio male grupe osoba svjesnih onoga što se događa na poslu, pa je s tim u vezi u u najboljoj mogućnosti da djeluje u javnom interesu upozoravanjem poslodavca ili javnosti. I pored činjenice da bi informacije prvo trebalo da se objelodane nadređenom ili drugom nadležnom organu ili tijelu, Sud je prihvatio da u slučaju kada takva praksa očigledno ne bi dala rezultat, informacije bi mogle, kao krajnja opcija, da budu objavljenе široj javnosti. Sud je zaključio da je otkaz državnog službenika zbog odavanja dva dopisa povjerljive prirode iz državnog tužilaštva novinarima predstavljalo povredu člana 10, pozivajući se i na krajnje negativan efekat koji otkaz podnosioca predstavke ima na druge državne službenike ili zaposlene, što ih obeshrabruje da prijave bilo kakvu vrstu nepravilnosti.

U slučaju Matuz protiv Mađarske⁵, novinar i voditelj koji je bio zaposlen u državnoj televizijskoj kući Magiar Televízió Zrt., je dobio otkaz nakon što je objelodanio da je jedan od njegovih pretpostavljenih cenzurisao djelove kulturnog programa čiji je on bio urednik i voditelj. Matuz je u to vrijeme bio i predsjednik sindikata javnih medijskih servisa. Više puta je otvoreno pozvao upravni odbor televizijske kuće da stane na kraj cenzuri u vijestima i televizijskim programima. Kasnije je objavio knjigu sa dokumentarnim dokazima o cenzuri u državnoj televizijskoj kući, što je dovelo do otkaza zbog kršenja klauzule o povjerljivosti sadržanoj u njegovom ugovoru o radu. Nakon neuspješno okončanih sudskih postupaka u Mađarskoj, Matuz je podnio predstavku Sudu, tvrdeći da su prekršena njegova prava iz člana 10 Konvencije. U predstavci je naveo da je kao novinar i predsjednik sindikata u javnoj televiziji, imao pravo i obavezu da obavijesti javnost o navodnoj cenzuri u nacionalnoj televizijskoj kompaniji.

Sud je prepoznao i da pitanje cenzure u javnom medijskom servisu predstavlja pitanje od velikog interesa za društvo. Sud je takođe utvrdio da je knjiga objavljena tek nakon što se Matuz osjećao spriječenim u uklanjanju uočenog miješanja u njegov novinarski rad u samoj televizijskoj kući, tj. zbog nedostatka bilo kakvog drugog djelotvornog kanala. Sud je zaključio da uplitanje u pravo podnosioca predstavke na slobodu izražavanja nije bilo „neophodno u jednom demokratskom društvu“. Iz tog razloga je Sud smatrao da je otkazom novinara došlo do kršenja člana 10 Konvencije, još jednom prepoznajući značaj „zviždanja“ u demokratskom društvu.

5. Standardi Evropske unije

Da bi se na nivou Evropske unije unaprijedilo sprovođenje prava i politika u specifičnim područjima, utvrđeni su zajednički minimalni standardi kojima se pruža visok stepen zaštite osobama koje prijavljuju povrede prava unije usvajanjem Direktive 2019/1937 Evropskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Evropske unije. Direktiva je donesena 23. oktobra 2019. godine i stupila na snagu 16. decembra 2019. Države članice imaju obavezu da je implementiraju do 17. decembra 2021. godine, odnosno 17. decembra 2023. godine, kada je u pitanju dio direktive (član 8) koji se odnosi na obavezu pravnih lica u privatnom sektoru koji ima više od 50 zaposlenih da uspostave kanale za internu prijavljivanje.

Direktiva se oslanja na sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava kao i na Preporuku Saveta Evrope o zaštiti zviždača iz 2014. godine. Dakle, donošenjem Direktive zviždačima na

⁴ Guja protiv Moldavije, 12. februar 2008. (VV), stav 72.

⁵ Matuz protiv Mađarske, 21. oktobar 2014.

teritoriji Evropske unije dat je veći nivo pravne zaštite. Njen značaj je, tim prije veći iz razloga što samo jedan broj članica Evropske unije usvojenim propisima na nacionalnom nivou obezbeđuje punu zaštitu zviždačima. U većini zemalja ta zaštitu je nedovoljna i primjenjuje se ili na posebne kategorije zaposlenih ili na posebne oblasti.

Primjenjuje se na osobe koje prijavljuju a koje su zaposlene u privatnom ili javnom sektoru i stekli su informacije o povredama u radnom okruženju, što uključuje najmanje sljedeće osobe: radnike, samozaposlene, dioničare, članove upravnih odbora, upravljačkih ili nadzornih tijela preduzeća uključujući i neizvršne članove, volontere, plaćene i neplaćene pripravnike, osobe koje rade pod nadzorom i u skladu sa uputstvima ugovarača, podugovarača i dobavljača.

Države članice podstiču davanje prednosti podnošenju prijave kanalima za unutrašnje prijavljivanje prije nego podnošenjem prijave kanalima za spoljnje prijavljivanje ako se povreda može djelotvorno internu riješiti i ako zviždač smatra da nema rizika od odmazde.

Direktiva pruža širok dijapazon mjera kako bi se zviždač zaštitio od odmazde kao što su obrnuti teret dokazivanja, pravni ljekovi bez vremenskih ograničenja, zaštita od odgovornosti za kršenje klauzule o povjerljivosti, zaštita od odgovornosti u sudskim postupcima, zaštita od odgovornosti za pribavljanje informacija pod uslovom da pribavljanjem nije izvršeno krivično djelo.

Kako je Crna Gora u procesu pristupanja, Evropska komisija očekuje od države da uđe u proceduru izmjena i dopuna Zakona o sprječavanju korupcije u cilju njegovog usaglašavanja sa navedenom direktivom, da bi se osigurala veća zaštita osobama koje prijavljuju nepravilnosti, a time i podstakli građani na prijavljivanje.

UPOREDNO ISKUSTVO U PRAVNOM REGULISANJU POLOŽAJA I ULOGE ZVIŽDAČA

1. Opšti osvrt

Komparativna pravna praksa pokazuje da države sve veću pažnju posvećuju zaštiti zviždača, kako na nivou pravnih normi, tako i po pitanju njihove implementacije. Prepoznata je neophodnost postojanja ovog pravnog instituta kako bi se aktivnosti na suzbijanju korupcije preduzimale od strane svih društvenih aktera, pa tako i zaposlenih, a u svrhu zaštite javnog interesa i podsticanja moralnog i pravnog djelovanja pojedinca i institucija.

Kao što je i navedeno, institut zviždača je noviji pravni institut u okviru mjera za suzbijanje korupcije koji je potvrđen kao evropski standard. Međutim, institut zviždača je u raznim formama i nazivima prisutan u pravnim sistemima država evropskog kontinenta, pa samim tim i u pravnoj praksi. Većina zakonskih rješenja na nivou Evropske unije i država članica Savjeta Evrope donijeta je u proteklih nešto više od 20 godina i, stoga, smatra se da je riječ o relativno mladom pravnom institutu, koji se u kontinuitetu nadograđuje i prilagođava pravnim sistemima država, a na bazi utvrđenih principa Evropske unije i Savjeta Evrope, kao i širih međunarodnih standara utvrđenih instrumentima Ujedinjenih nacija. Kada je Evropa u pitanju prvi propis donijelo je Ujedinjeno Kraljevstvo 1998. godine i mnogi ga smatraju najboljim propisom koji reguliše zaštitu zviždača. Odredbe Zakona o objavljivanju informacija u javnom interesu usmjerene su na zaštićeno objavljivanje informacija od strane radnika, dok se pod pojmom radnik u smislu ovog zakona smatra kako bivši tako i sadašnji zaposleni, kao i volonter.

Za potrebe ovog dokumenta analiziran je pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u tri države koje su geografski, istorijski i politički najbliže Crnoj Gori, a opet svaka se na svoj način nalazi u određenoj mjeri u forumima i procesima čiji akter je i Crna Gora: Republika Slovenija i Republika Hrvatska kao članice Evropske unije i Savjeta Evrope i Republika Srbija kao članica Savjeta Evrope i kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. U svakoj od država pojam zviždač ima drugačiji naziv, ali isto značenje: u Republici Sloveniji je „prijavitelj koruptivnih radnji“, u Republici Hrvatskoj je „prijavitelj nepravilnosti“, dok je u Republici Srbiji „uzbunjivač“.

Republika Hrvatska i Republika Srbija položaj zviždača u svojim pravnim sistemima uređuju posebnim zakonom. U Crnoj Gori i Republici Sloveniji to nije slučaj, već je položaj zviždača uređen sistemskim zakonom iz oblasti prevencije korupcije – u Crnoj Gori Zakonom o sprječavanju korupcije, a u Republici Sloveniji Zakonom o integritetu i sprječavanju korupcije. U svim navedenim državama položaj zviždača je u određenom obimu regulisan i pojedinim materijalnim zakonima, posebno iz oblasti zaštite na radu i zabrane diskriminacije.

U svim zemljama je jasno propisana procedura prijave, garancija zaštite, anonimnosti (ukoliko to lica žele), naknada štete, pravo na sudsku zaštitu i druga pitanja u skladu s prihvaćenim međunarodnim standardima. Komparativna analiza pokazala je da jedino Crna Gora propisuje mogućnost davanja nagrade zviždaču, dok to nije slučaj u ostale tri države.

Za sprovođenje zakona kojim se regulišu pitanja zviždača u Crnoj Gori nadležna je Agencija za sprječavanje korupcije, u Republici Sloveniji to čini Komisija za prevenciju korupcije, u Republici Hrvatskoj to je Ombudsman, dok u Republici Srbiji nadležnost u tom dijelu pripada inspekcijskim organima. U svim državama je propisana mogućnost interne prijave u okviru pravnog lica u kojem zviždač ostvaruje svoje radno pravo, tzv. unutrašnje prijave nepravilnosti.

2. Pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u Republici Sloveniji

Kao što je to slučaj sa Crnom Gorom, ni Slovenija nema poseban zakon o zaštiti zviždača, nastuprot Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji. U Sloveniji je na detaljan način položaj zviždača propisan Zakonom o integritetu i prevenciji korupcije⁶ u oblasti prevencije korupcije iz 2010. godine, čiji tekst je dalje unaprjeđen krajem 2020. godine, nakon višegodišnjih konsultacija na nacionalnom i međunarodnom nivou.

U skladu sa članovima 1 i 2, osnovna svrha Zakona je jačanje vladavine prava, kroz utvrđivanje mjera i načina za jačanje integriteta i transparentnosti u oblasti prevencije korupcije i izbjegavanja konflikta interesa. Dodatno, utvrđeno je sedam ključnih ciljeva Zakona od kojih je cilj 5 posvećen pitanju zviždača: „Promovisati i jačati proces prepoznavanja, prevencije i eliminisanja koruptivnih praksi kroz zaštitu lica koja prijavljuju korupciju.“

Položaj i zaštita zviždača propisana je u okviru posebnog poglavlja III, članovima 23 do 25, kao i pojedinim odredbama u okviru drugih segmenata Zakona o integritetu i prevenciji korupcije.

Članom 23 propisano je da svaka osoba može prijaviti sumnju u korupciju u državnom organu ili lokalnoj upravi, organizaciji koja vrši javna ovlašćenja ili bilo kojem drugom pravnom i privrednom subjektu. Takvu prijavu lice može podnijeti Komisiji za prevenciju korupcije ili drugom nadležnom tijelu, što ga ne sprječava da o tome upozna i širu javnost. Stavom 2 istog člana propisano je da se u ovom slučaju na primjenjuju odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, niti da informacije koje zviždač pruži Komisiji mogu biti učinjene dostupnim javnosti prije okončanja postupka. Propisano je i da zviždač klasifikovane podatke može učiniti dostupnim samo Komisiji ili organima koji se bave krivičnim procesuiranjem. Ukoliko se utvrdi da je lice podnijelo netačne informacije, za to snosi manju prekršajnu odgovornost, osim ukoliko nijesu utvrđeni elementi krivičnog djela, što je propisano članom 77 Zakona, a prekršajna kazna određena je u rasponu od 400 do 1.200 eura. Ukoliko Komisija utvrdi da u vezi s izvještajem zviždača mogu nastupiti štetne posljedice za to lice ili članove njegove porodice, može predložiti dalje mjere u skladu sa Zakonom o zaštiti svjedoka. O objavljivanju identiteta zviždača može odlučiti samo sud i to u slučaju da se pokaže da je to u javnom interesu.

U okviru člana 24 propisane su odredbe koje se odnose na prijavu neetičkog i nelegalnog ponašanja. Tako je propisano da zvanično lice koje prijavi da se od njega zahtijeva određena neetična i nelegalna aktivnost ili da je bio predmet psihičkog ili fizičkog nasilja može izvjestiti o takvoj situaciji svog nadređenog ili ovlašćeno lice u pravnom subjektu. Ukoliko nadređeni ili ovlašćeno lice ne pruži povratnu informaciju u roku od pet dana, takav izvještaj se podnosi Komisiji za prevenciju korupcije, koja pravi procjenu stanja i donosi preporuke za dalje aktivnosti.

Članom 25 Zakona propisano je da zviždači imaju pravo na naknadu štete i da Komisija može zviždačima pružiti neophodnu pomoć u tom dijelu. Komisija ima pravni osnov, u skladu sa Zakonom, da direktno nastupa i prema poslodavcu, ukoliko se utvrdi da zbog svoje prijave zviždač trpi negativne posljedice na svom radnom mjestu. Ukoliko je riječ o državnom službeniku koji zbog svoje prijave opravdano nije u mogućnosti da obavlja poslove na istoj poziciji, Komisija može zahtijevati od poslodavca da premjesti zaposlenog na drugu odgovarajuću poziciju. U svakom od ovih slučajeva teret dokazivanja je na poslodavcu.

U skladu sa članom 11 Zakona, Komisija za prevenciju korupcije je u obavezi da doneše inter-

⁶ „Službeni list Republike Slovenije“, br. 45/10, 26/11, 43/11 i 158/20;

na pravila i uputstva o zaštiti zviždača, dok je članom 12 propisano da je obaveza Komisije da implementira mjere za zaštitu zviždača. Članom 13 je pripisano da Komisija može na sopstvenu inicijativu ili po prijavi pravnog ili fizičkog lica pokrenuti postupak za utvrđivanje povrede odredbi Zakona u dijelu zaštite lica koja prijavljuju korupciju, tzv. zviždača. Članom 13b propisano je da tokom ili nakon utvrđivanja povrede procedura, na bazi prijave zviždača, Komisija preduzima aktivnosti u pravcu informisanja rukovodioca pravnog lica na koje se prijava odnosi, s ciljem otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, eliminisanja rizika korupcije i očuvanja integriteta, ali i zaštite zviždača.

Na bazi člana 15c, u slučaju sudskog postupka, Komisija će učiniti dostupnim informacije do kojih je došla u konkretnom slučaju po prijavi zviždača, ali neće otkriti identitet tog lica. Odredbama istog člana propisane su i situacije u kojima Komisija ima pravo da doneše odluku o dobitanju pristupa podacima, što je detaljnije propisano Poslovnikom o radu Komisije. Na kraju, članom 76 Zakona propisan je i način čuvanja podataka i vođenja evidencija o prijavama zviždača.

Zakonom nijesu propisane eventualne nagrade za rad zviždača, što je slučaj i u druge dvije analizirane države, izuzev Crne Gore.

3. Pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u Republici Hrvatskoj

Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti Republike Hrvatske stupio je na snagu 1. jula 2019. godine. Zakonom se uređuje prijavljivanje nepravilnosti, postupak prijavljivanja nepravilnosti, prava osoba koje prijavljuju nepravilnosti, obaveze tijela javne vlasti te pravnih i fizičkih lica u vezi s prijavom nepravilnosti, kao i druga pitanja važna za prijavu nepravilnosti i zaštitu zviždača. Dodatno, članom 2 propisano je da je cilj Zakona učinkovita zaštita zviždača koja uključuje i obezbjeđivanje dostupnih i pouzdanih načina prijavljivanja nepravilnosti. Dalje, u okviru Opših odredbi, članovima 3 do 8, uz značenje izraza, propisane su odredbe o: zabrani sprječavanja prijavljivanja nepravilnosti, zabrani stavljanja zviždača u nepovoljan položaj, broj vjeri zviždača i zabrani zloupotrebe prijavljivanja nepravilnosti.

U skladu sa Zakonom, nepravilnosti su sva kršenja zakona i drugih propisa te nesavjesno upravljanje javnim dobrima, javnim sredstvima i sredstvima EU koje predstavlja ugrožavanje javnog interesa, a koja su povezana s obavljanjem poslova kod poslodavca.

U okviru II Poglavlja Zakona, članovima 9 do 13, propisana su prava zviždača. Tako je, između ostalog, članom 9 propisano da zviždač ima pravo na zaštitu u skladu s ovim Zakonom, kao i na sudsку zaštitu, uz mogućnost naknade štete i zaštitu identiteta i povjerljivosti, osim ukoliko nije utvrđena zloupotreba prava na prijavu nepravilnosti.

Poglavljem III tretiran je postupak prijavljivanja nepravilnosti i postupanja po prijavi. U tom smislu, članom 14 propisane su tri vrste mogućnosti prijavljivanja nepravilnosti: (1) unutrašnje – podrazumijeva prijavu poslodavcu, (2) vanjsko – podrazumijeva prijavu nadležnom organu, a u pitanju je Ombudsman i (3) javno razotkrivanje – kroz otkrivanje nepravilnosti u javnosti. Shodno Zakonu, obavezu uspostavljanja sistema unutrašnjeg prijavljivanja nepravilnosti imaju sva pravna lica – poslodavci, i to kroz donošenje internih akata o postupku, kao i kroz imenovanje lica za unutrašnje prijavljivanje, i to na prijedlog najmanje 20% zaposlenih. Poslodavac je dužan imenovati odgovorno lice i u slučaju kada 20% radnika nije donijelo odluku o prijedlogu odgovornog lica. Za postupak vanjskog prijavljivanja Ombudsman je bio u obavezi da Parlamentu podnese Poslovnik koji je usklađen s odredbama ovog zakona, u skladu sa članom 36 Zakona.

Poglavlje IV, članovima 24 do 30 definiše sudsку zaštitu zviždača, s posebnim akcentom na sl-

jedeća pitanja: sudska zaštita zviždača, nadležnost i postupak sudske zaštite zviždača, posebne tužbe za zaštitu zviždača, učešće trećih lica, teret dokazivanja, privremene mjere i nadležnost i prijedlog za određivanje privremene mjere.

Na kraju zakonskog teksta, u okviru poglavlja V i VI propisane su prekršajne odredbe, odnosno novčane kazne za poslodavce i osobe koje zloupotrijebe pravo na prijavu nepravilnosti, kao i rokovi za donošenje opštih akata i imenovanje odgovornih lica u pravnim subjektima.

Do donošenja ovog sistemskog zakona, oblast zviždača je u Republici Hrvatskoj bila regulisana kroz više materijalnih zakona, dok se na ovaj način predmetna pitanja po prvi put regulišu na sistematičan i detaljan način. Tako su u proteklom periodu ključna pitanja od značaja za postupak prijave i zaštitu zviždača bila regulisana, između ostalog, drugim materijalnim zakonima, kojima se licima koja u dobroj vjeri prijave korupciju u Republici Hrvatskoj pruža određeni stepen zaštite. Riječ je o propisima koji zaštitu zviždača obezbjeđuju putem odredbi o krivično-pravnoj zaštiti u slučaju povrede prava na rad, zaštiti od otkaza na radu, zaštiti od diskriminacije nakon prijave, zaštiti od prijetnje otkazom, anonimnosti zviždača, zaštiti od odgovornosti za odavanje službene i poslovne tajne u određenim slučajevima i slično. Riječ je o sljedećim zakonima:

1. Zakon o radu⁷;
2. Zakon o državnim službenicima⁸;
3. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁹;
4. Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru¹⁰;
5. Krivični zakon¹¹;
6. Zakon o krivičnom postupku¹²;
7. Zakon o trgovini¹³.

4. Pozitivno-pravni okvir položaja zviždača u Republici Srbiji

Zakonom o zaštiti uzbunjivača Republike Srbije¹⁴, koji je na snazi od 5. juna 2015. godine, uređuje se uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija i pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem, kao i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača.

Pojam "uzbunjivanje", u skladu sa članom 2 Zakona, znači otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povjerenio, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, kao i radi sprječavanja štete velikih razmjera. Članom 2 zakona propisano je i da je "uzbunjivač" fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

⁷ Zakon o radu ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 93/2014);

⁸ Zakon o državnim službenicima ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15);

⁹ Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 86/08, 61/11);

¹⁰ Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 78/15);

¹¹ Krivični zakon ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15);

¹² Zakon o krivičnom postupku ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14);

¹³ Zakon o trgovini ("Narodne novine Republike Hrvatske", broj 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13, 30/14);

¹⁴ Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", broj 128/2014);

U okviru Glave II Zakona, članovi od 3 do 11, propisani su principi na kojima se zasniva zakon i kojih se trebaju pridržavati sva pravna lica i pojedinci u primjeni ovog zakona, a to su: zabrana sprječavanja uzbunjivanja, zabrana preduzimanja štetne radnje, pravo na zaštitu uzbunjivača, zaštita povezanih lica, pravo na zaštitu zbog pogrešnog označavanja uzbunjivača, zaštita lica u vršenju službene dužnosti, pravo na zaštitu zbog traženja informacije, zaštita podataka o ličnosti uzbunjivača, zabrana zloupotrebe uzbunjivanja.

Vrste uzbunjivanja i postupak prijave i odlučivanja po prijavi propisani su u okviru Glave III Zakona. Članom 12 je propisano da uzbunjivanje može biti unutrašnje, spoljašnje ili uzbunjivanje javnosti. Unutrašnje uzbunjivanje je otkrivanje informacije poslodavcu. Spoljašnje uzbunjivanje je otkrivanje informacije ovlašćenom organu. Uzbunjivanje javnosti je otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obavještenje može učiniti dostupnim javnosti.

Uz obaveze poslodavca i sadržinu postupka, članovima 17 i 25 je propisano da ministar nadležan za poslove pravosuđa donosi posebna akta o načinu određivanja ovlašćenog lica i sticanju posebnih znanja u vezi uzbunjivača. Tako su trenutno na snazi: Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih¹⁵ i Pravilnik o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača¹⁶.

Kao i u zakonima ostalih analiziranih država, u okviru Glave IV, članovima od 21 do 36, propisane su odredbe o zaštiti uzbunjivača i naknadu štete, a posebno pitanja od značaja za: zabranu stavljanja uzbunjivača u nepovoljniji položaj, naknadu štete zbog uzbunjivanja, sudska zaštita uzbunjivača, sastav suda, posjedovanje posebnih znanja u vezi sa uzbunjivanjem, sadržina tužbe i privremene mjere. Takođe, propisano je da nadzor nad sprovodenjem zakona vrše inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija, u skladu sa zakonima koji uređuju njihova ovlašćenja. Ukoliko je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja koja je povezana s njegovom prijavom, to lice ima pravo na sudsku zaštitu, koja se ostvaruje podnošenjem tužbe za zaštitu višem суду. Propisano je da se tužba podnosi u roku od šest mjeseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta, a da je takav postupak hitan, te da se obezbjeđuje shodna primjena zakona o parničnom postupku kojim je uređen postupak u radnim sporovima. Takođe, važno je istaći da je u ovakvim slučajevima uvijek dozvoljena revizija, kao vanredno pravno sredstvo.

U okviru Glave V, članovima 36 i 37 propisane su kaznene odredbe u vidu prekršaja za poslodavca – pravno lice ukoliko ne poštuje odredbe Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Zakonom o zaštiti uzbunjivača Republike Srbije nijesu propisane odredbe o nagrađivanju uzbunjivača za podnijetu prijavu i sproveden postupak, što je slučaj i sa pravnim normama u drugim analiziranim državama, osim u Crnoj Gori.

Kao i kod ostalih država i u Republici Srbiji je pitanje položaja zviždača, odnosno uzbunjivača propisano u pojedinim materijalnim zakonima. Tako uzbunjivač ima pravo na naknadu štete na koju se shodno primjenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima¹⁷. Po pitanju uzbunjivača, njihov položaj je regulisan, između ostalog, kroz sljedeće zakone:

¹⁵ "Službeni glasnik RS", br. 49/2015 i 44/2018 - dr. zakon;

¹⁶ Službeni glasnik RS", br. 4/2015;

¹⁷ Službeni list SFRJ, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, Službeni list SRJ, br. 31/93 i Službeni list SCG, br. 1/2003 – Ustavna povelja, dalje u tekstu i u fusnotama ZOO i "Sl. glasnik RS", br. 18/2020;

1. Zakon o državnim službenicima¹⁸;
2. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁹;
3. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije²⁰;
4. Zakon o privrednim društvima²¹;
5. Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu²²;
6. Krivični zakonik²³;
7. Zakonik o krivičnom postupku²⁴.

¹⁸ "Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 i 104/2009;

¹⁹ "Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/10;

²⁰ "Službeni glasnik RS", br. 97/2008 i 53/2010;

²¹ "Službeni glasnik RS", br. 36/2011 i 99/2011;

²² "Službeni glasnik RS", br. 36/2010;

²³ "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019;

²⁴ "Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019;

PRAVNI POLOŽAJ ZVIŽDAČA U CRNOJ GORI

1. Opšti osvrt

Položaj zviždača u Crnoj Gori po prvi put je sistemski uređen donošenjem Zakona o sprječavanju korupcije. Rezultat takvog opredjeljenja Crne Gore leži prvenstveno u njenom procesu evropske integracije i interno izraženoj spremnosti za suočavanje s problemom korupcije. Otvaranjem pristupnih pregovora o članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji, 2012. godine, otpočelo se sa radom i na pripremi ukupnih kapaciteta za vođenje pregovora u konkretnim poglavljima.

Otvaranju pregovora u poglavljima 23 i 24, decembra 2013. godine, prethodio je niz internih reformskih aktivnosti koje su omogućile adekvatnu pripremu kadrovskih kapaciteta za stvaranje uslova za otvaranje pregovora. Takav pristup omogućio je i donošenje akcionih planova za pregovaračka poglavљa 23 i 24, koji su usvojeni na bazi prelaznih mjerila utvrđenih na Međuvladinoj konferenciji o otvaranju pregovora između Crne Gore i Evropske unije u poglavljima 23 i 24.

Jedno od ključnih prelaznih mjerila odnosi se i na potrebu uspostavljanja pravnog i institucionalnog okvira, kao i inicijalnog bilansa ostvarenih rezultata u oblasti sprječavanja korupcije. Rezultat takvih reformskih aktivnosti jeste i donošenje Zakona o sprječavanju korupcije 2014. godine, te sljedstveno tome i osnivanje Agencije za sprječavanje korupcije, kao nezavisne državne institucije, koja je počela sa radom 1. januara 2016. godine.

2. Zakonodavni okvir

Zakonodavni položaj zviždača u Crnoj Gori regulisan je sistemskim, kao i nizom materijalnih zakona. Sistemski zakon kojim je regulisana oblast zviždača je Zakon o sprječavanju korupcije²⁵, sa čijom primjenom se počelo 2016. godine. U okviru Glave III Zakona o sprječavanju korupcije propisani su postupak podnošenja prijave zviždača, način rješavanja po prijavi, kao i postupak po zahtjevu za zaštitu zviždača.

Zakonom o sprječavanju korupcije propisano je da zviždač može biti svako fizičko i pravno lice, koje podnosi prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Članom 44 Zakona definisano je da ugrožavanje javnog interesa podrazumijeva 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. Istim članom je propisano da se prijava može podnijeti pisanim putem, usmeno davanjem izjave, elektronskim putem kao i putem pošte.

Takođe, članovima Zakona 44-46 i 56 propisana je mogućnost anonimne prijave. Dodatno, propisana je mogućnost da prijava bude javno dostupna ako zviždač izričito zatraži da podaci budu dostupni javnosti, i u tom slučaju sa podacima o zviždaču se postupa u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka. Članovima 48-50 propisano je da je organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik dužan da imenuje lice za prijem i postupanje po pri-

²⁵ Zakon o sprječavanju korupcije ("Službeni list Crne Gore", br. 053/14 od 19.12.2014, 042/17 od 30.06.2017);

javama zviždača, koje će provjeravati istinitost navoda iz prijave i predlagati mjere starješini organa odnosno odgovornom licu u pravnom licu ili kod preduzetnika, te o ishodu preuzetih mjera obavijestiti zviždača u roku od 45 dana od dana podnošenja prijave.

Zakonom je propisana i mogućnost podnošenja prijave neposredno Agenciji za sprječavanje korupcije. Tako je članovima 51-54 propisano da zviždač, osim neposredno podnošenja prijave Agenciji, može podnijeti prijavu i u slučaju da zviždač nije obaviješten ili nije zadovoljan obavljenjem od strane organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika. Nakon provjere takvih navoda, Agencija sačinjava mišljenje i daje preporuku ukoliko je došlo do ugrožavanja. Osim postupanja po prijavi, propisana je i mogućnost Agencije da pokrene postupak za utvrđivanje postojanja ugrožavanja javnog interesa i po službenoj dužnosti.

Sistemskim zakonom su propisane i odredbe o pravu zviždača na zaštitu i nagradu. Tako je članovima 59-63 kao i članovima 69 i 70 propisano da zviždač ima pravo na zaštitu ukoliko mu je nanijeta šteta, odnosno postoji mogućnost nastanka štete zbog podnošenja prijave, kao i na nagrađu ukoliko je doprinio sprječavanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije.

Pitanje nagrade ostaje otvoreno, uzimajući u obzir novu Direktivu EU²⁶, kojom je, u članu 30, propisano da se ova Direktiva ne bi trebala primjenjivati na slučajevе u kojima osobe koje su, nakon što su dale informisani pristanak, identifikovane kao informatori ili tako registrovane u bazama podataka kojima upravljaju tijela imenovana na nacionalnom nivou, kao što su carinska tijela, te koje prijavljuju povrede u zamjenu za nagradu ili naknadu. Uz Direktivu, korisno je imati u vidu i Pravila OLAF-a, po kojima je jedno od načela da se za informaciju ne nudi nikakva nagrada²⁷. Takođe, Crna Gora je jedina država u odnosu na prethodne za koje je rađena komparativna analiza, koja svojim zakonskim rješenjima propisuje i mogućnost nagrade za zviždače.

Osim kroz odredbe sistemskog Zakona o sprječavanju korupcije, položaj i prava zviždača u određenoj mjeri propisani su drugim zakonima, a između ostalih i:

1. Zakonom o radu²⁸;
2. Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu²⁹;
3. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima³⁰;
4. Krivičnim zakonikom³¹;
5. Zakonom o krivičnom postupku³²;
6. Zakonom o zabrani diskriminacije³³;
7. Zakonom o javnim nabavkama³⁴.

Zakonom o radu, u članu 173, propisano je da se opravdanim razlogom za otkaz ugovora o radu, u smislu člana 172 ovog zakona, ne smatra obraćanje zaposlenog nadležnim državnim organima zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji.

²⁶ Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije 2018/0106 (COD);

²⁷ Margareta Habazin, „Zaštita zviždača”, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2., str. 331-348;

²⁸ Zakon o radu (“Službeni list Crne Gore” broj 74/2019);

²⁹ Zakon o zabrani zlostavljanja na radu (“Službeni list Crne Gore”, br. 030/12 i 054/16);

³⁰ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (“Službeni list CG”, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021);

³¹ Krivični zakonik (“Sl. list RCG”, br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i “Sl. list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020);

³² Zakonik o krivičnom postupku (“Sl. list CG”, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - odluka US, 2/2015 - odluka US, 35/2015, 58/2015 - dr. zakon, 28/2018 - odluka US i 116/2020 - odluka US);

³³ Zakon o zabrani diskriminacije (“Sl. list CG”, br. 46/2010, 40/2011 - dr. zakon, 18/2014 i 42/2017);

³⁴ Zakon o javnim nabavkama (“Sl. list CG”, br. 74/2019);

Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, u članu 14, propisano je da zaposleni koji vrši mobing, odnosno ne prijavi ponašanje koje može predstavljati mobing ili zloupotrijebi pravo na zaštitu od mobinga odgovoran je za nepoštovanje radne discipline, odnosno povredu radne dužnosti.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, članom 95, među težim povredama službene dužnosti propisano je ograničavanje ili uskraćivanje prava državnom službeniku, odnosno namješteniku koji podnese prijavu za krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnju sa obilježjima korupcije.

Krivičnim zakonikom, u glavi X – krivična djela protiv prava iz rada, članom 224 propisano je da ko otkaže ugovor o radu zaposlenom koji je zbog opravdane sumnje da je učinjeno krivično djelo sa obilježjima korupcije podnio prijavu ili se obratio nadležnim licima ili organima, kazniće se zatvorom do tri godine.

Zakonom o krivičnom postupku, u članovima 120 i 121, kojim su propisane odredbe o zaštiti svjedoka, propisano je da se zaštita može obezbijediti i zviždaču kad se saslušava kao svjedok, na njegov zahtjev.

Zakonom o zabrani diskriminacije, u članu 4, propisano je da niko ne može da trpi štetne posljedice zbog prijavljivanja slučaja diskriminacije, davanja iskaza pred nadležnim organom ili nuđenja dokaza u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije. Lica su zaštićena od bilo kojeg štetnog postupanja ili posljedice kao reakcije na prijavu ili postupak koji se vodi zbog kršenja načela nediskriminacije. Analizirajući odnos Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprječavanju korupcije, evidentno je da sudska zaštita ne isključuje administrativnu zaštitu pred Agencijom i obratno. To omogućuje zviždaču da u svakom trenutku ima pravo da pokrene postupak pred nadležnim sudom, ne čekajući rezultate rada Agencije za sprječavanje korupcije.

Zakonom o javnim nabavkama, u članu 39, propisana je obaveza prijavljivanja korupcije, na način što je lice zaposленo na poslovima javnih nabavki ili drugo angažovano lice kod naručioca, koje ima saznanje o korupciji u javnim nabavkama, dužno da, zavisno od toga na koga se saznanje odnosi, o tome bez odlaganja obavijesti ovlašćeno lice naručioca, Ministarstvo, organ nadležan za sprječavanje korupcije i nadležnog državnog tužioca.

3. Podzakonski okvir

U cilju efektivnije i efikasnije primjene Zakona o sprječavanju korupcije, kao sistemskog zakona, donijet je niz podzakonskih akata u nadležnosti Ministarstva pravde, kao i Agencije za sprječavanje korupcije. Podzakonskim aktima, prevashodno pravilnicima, bliže su propisani način postupanja po prijavi zviždača, kao i način vođenja evidencije prijava zviždača i evidencije zahtjeva za zaštitu zviždača. Riječ je o:

1. Pravilniku o bližem načinu postupanja po prijavi zviždača o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije („Službeni list Crne Gore“, broj 77/15)
2. Pravilniku o načinu vođenja evidencije prijava zviždača i evidencije zahtjeva za zaštitu zviždača („Službeni list Crne Gore“, broj 75/15)

Uz navedene podzakonske akte, Agencija za sprječavanje korupcije donijela je dodatne akte kojima se detaljnije razrađuju zakonske odredbe, posebno u oblasti postupanja po prijavi i zahtjevu za zaštitu, kao i načinu određivanja lica za prijem i postupanje po prijavi izvještaja. Riječ je o:

1. Pravilima o radu Agencije za sprječavanje korupcije o postupanju po prijavi o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i zahtjevu za zaštitu zviždača;
2. Obrascu rješenja o određivanju lica za prijem i postupanje po prijavi zviždača.

Takođe, u skladu sa odredbama 44-70 Zakona o sprječavanju korupcije, organi državne uprave i drugi subjekti imaju mogućnost da, donošenjem internih akata, dodatno urede postupak po prijavi i evidenciju prijava korupcije unutar svojih organa. U tom dijelu kao primjer može poslužiti Uputstvo za postupanje po prijavi i evidenciju prijava korupcije unutar Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i zaštitu identiteta lica koje je podnijelo prijavu.

4. Institucionalni okvir

Krovni državni organ za postupanje po prijavama zviždača i zaštitu zviždača u Crnoj Gori je Agencija za sprječavanje korupcije, u skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije. Ključni organi agencije su Savjet i direktor.

Direktor Agencije za sprječavanje korupcije zastupa i predstavlja Agenciju, organizuje i odgovara za njen rad, te vrši druge poslove u skladu sa zakonom i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjeseta. Osim direktora, Agencija ima i pomoćnika direktora.

Savjet Agencije ima pet članova, koje bira Skupština Crne Gore. U skladu sa Zakonom o sprječavanju korupcije Savjet, između ostalog, usvaja godišnji plan rada Agencije, predlog budžeta i završnog računa, daje direktoru inicijative za unaprijeđenje rada Agencije i druge poslove u skladu sa zakonom.

Nadležnost u oblasti prijava i zaštite zviždača povjerena je Sektoru za prevenciju korupcije, integritet, lobiranje i primjenu međunarodnih standarda, u okviru kojeg djeluje organizaciona jedinica Odsjek za postupanje po prijavama zviždača i zaštitu zviždača³⁵.

Kada je riječ o ostalim državnim organima i organima državne uprave, njihova zakonska obaveza je da imaju određeno lice za prijem i postupanje po prijavi zviždača.

Osim Agencije za sprječavanje korupcije, nadležnosti u oblasti prijave i zaštite zviždača, u skladu sa pozitivno-pravnim okvirom i svojim nadležnostima, u određenoj mjeri imaju i drugi državni organi, posebno sudstvo i Državno tužilaštvo.

5. Rezultati rada Agencije za sprječavanje korupcije

Zviždač ima mogućnost da samostalno odluči da li će prijavu za ugrožavanje javnog interesa koja upućuje na postojanje korupcije podnijeti unutar svoje institucije ili neposredno Agenciji za sprječavanje korupcije. U skladu sa članom 49 Zakona o sprječavanju korupcije, svako pravno lice je u obavezi da odredi odgovornu osobu za prijem i postupanje po prijavama zviždača. Prijava može biti podnijeta u pisanoj formi, usmeno kroz zapisnik, ali i putem pošte u štampanoj ili elektronskoj formi.

Nakon što Agencija dobije prijavu, sprovodi se postupak utvrđivanja neophodnih činjenica, prikupljanja podataka i obavještenja. Postoji mogućnost da ovlašćeni službenik sprovede i ispitni

³⁵ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjeseta Agencije za sprječavanje korupcije, oktobar 2018;

postupak, ako će to doprinijeti procesu kvalitetnijeg utvrđivanja činjeničnog stanja. Ukoliko se pravno lice na koje se prijava odnosi ogluši o zahtjeve za dostavljanje informacija, Agencija za sprječavanje korupcije podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka pred nadležnim sudom. Propisane novčane kazne za prekršaj pravnog lica kreću se u iznosu od 1.000 eura do 20.000 eura, a za odgovorno lice u pravnom licu propisane su kazne u rasponu od 500 do 6.000 eura. S druge strane, ukoliko pravno lice ne postupi prema preporuci, Agencija će o tome obavijestiti organ koji vrši nadzor nad radom tog pravnog lica, ali i javnost i Skupštinu.

Agencija može pružiti zaštitu zviždaču ukoliko mu je nanijeta šteta, odnosno postoji mogućnost nastanka štete iz razloga što je podnio prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, što je jasno propisano članom 59 Zakona o sprječavanju korupcije.

Ukoliko zviždač uslijed pretrpljene štete pokrene sudske postupak, Agencija će na njegov zahtjev, obezbijediti potrebnu stručnu pomoć prilikom dokazivanja uzročno-posljetične veze između podnošenja prijave i nastale štete.

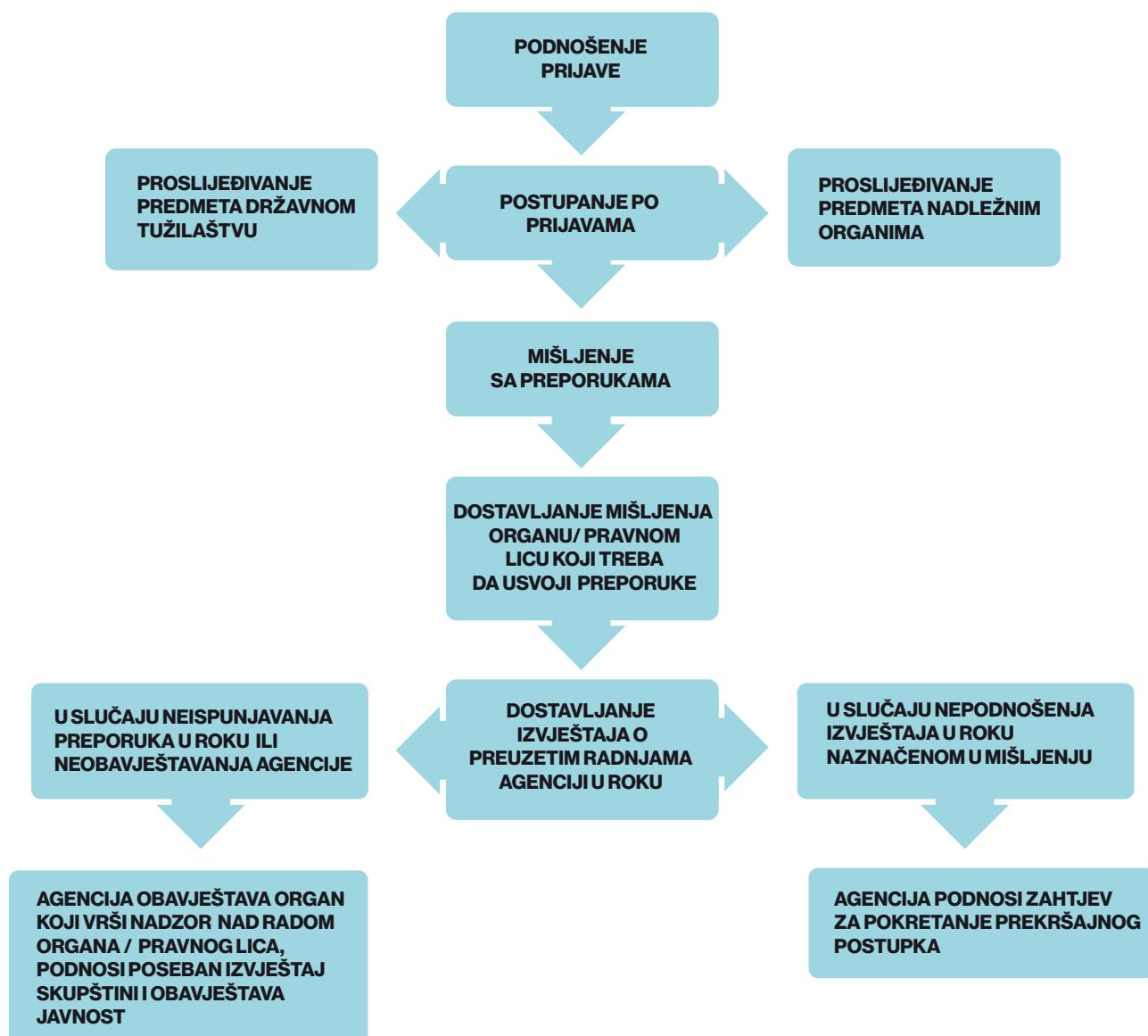
Od početka rada Agencije za sprječavanje korupcije podnijeto je 420 prijava zviždača, od čega je 38,74% bilo anonimnih prijava³⁶.

Kada je riječ o oblastima u kojima su podnošene prijave zviždača, prema podacima Agencije za sprječavanje korupcije, najviše prijava je podnijeto u odnosu na postupanje lokalnih organa (23%) i iz oblasti radnih odnosa (22%). Zatim su najzastupljenije prijave zviždača na rad organa državne uprave (17%), poslovanje privatnog sektora (10%), pravosuđe (8%), državni organi (8%), javne nabavke (5%), raspolažanje državnom imovinom (5%) i sindikalni poslovi (2%).

U odnosu na pitanje konkretnе primjene Zakona o sprječavanju korupcije u oblasti prijavljivanja i zaštite zviždača, ističe se i primjer dobre prakse. Agenciji je anonimno podnešena prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije u jednoj javnoj ustanovi. Agencija je pokrenula postupak utvrđivanja činjenica i okolnosti i nakon toga uputilo nadležnom inspekcijskom organu inicijativu za inspekcijski nadzor. Nakon inspekcijskog nadzora, Agencija je obaviještena da su utvrđene određene nepravilnosti i da je subjektu nadzora određen rok u kojem te nepravilnosti mora otkloniti. Uvidom u cijelokupnu dokumentaciju, Agencija je utvrdila da postoje i osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo - zloupotreba službenog položaja i prijavu sa prikupljenom dokumentacijom, dostavila nadležnom tužilaštvu. Tužilaštvo je obavijestilo Agenciju da je jedan zaposleni u javnoj ustanovi oglašen krivim zbog izvršenja krivičnog djela zloupotreba službenog položaja u produženom trajanju i da mu je izrečena uslovna osuda kojom je utvrđena kazna zatvora u trajanju od 90 dana.

³⁶ Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2020. godinu

Proces rada Agencije za sprječavanje korupcije po prijavi zviždača



ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Pretpostavka za efikasnu borbu protiv korupcije je dobar zakonodavni okvir, kao i njegova adekvatna primjena. Kada je u pitanju zaštita zviždača u Crnoj Gori, nakon više od pet godina od uspostavljanja ovog instituta u crnogorsko zakonodavstvo, potrebno je revidirati odredbe Zakona o sprječavanju korupcije, posebno pitanja koja su predmet EU Aquisa, kao i otkloniti nedorečenosti i revidirati odredbe Zakona koje su podložne različitim tumačenjima. Navedeno iz razloga jer se radi o specifičnoj kategoriji lica koja mogu biti najefikasniji mehanizam za borbu protiv korupcije, ukoliko su adekvatno zaštićena. Jedan uspešan slučaj zaštite ovih lica mogao bi da podstakne mnoge stručnjake iz institucija, da bez straha od odmazde prijavljuju nezakonitosti i nepravilnosti u radu institucija. Pružanje adekvatne zaštite zviždačima je jedan od najvećih izazova.

Na bazi svega prethodno navedenog i sadržanog u publikaciji, prepoznat je određeni set preporuka koji donosiocima odluka i praktičarima iz oblasti prijavljivanja i zaštite zviždača u Crnoj Gori može biti od pomoći prilikom daljeg utvrđivanja javnih politika u ovoj oblasti.

Intenziviranje primjene pravnog okvira

U dijelu adekvatne primjene postojećeg zakonskog okvira, potrebno je dalje podsticati uključivanje svih državnih organa, njihovog menadžmenta i zaposlenih kako bi se u potpunosti obezbijedila djelotvorna zaštita zviždaču, kao i jačati kadrovske kapacitete nadležnog odsjeka Agencije, kako bi se na pravi način moglo reagovati na potencijalno ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije u javnom i privatnom sektoru³⁷. Takođe, kada je ova oblast u pitanju potrebno je da pokaže proaktivniji pristup.

Unaprjeđenje zakonodavnog okvira

Nadalje, usklađivanje Zakona o sprječavanju korupcije sa Direktivom (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Evropske unije, je obaveza Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Države članice imaju obavezu njenog transponovanja u nacionalno zakonodavstvo do 17. decembra 2021. godine, odnosno 17. decembra 2023. godine (član 8), a od Crne Gore se očekuje da započne proceduru izmjene Zakona o sprječavanju korupcije u cilju njene adekvatne implementacije.

Imajući u vidu navedeno, a posebno činjenicu da se Direktiva naslanja na stavove i praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao i Preporuku Savjeta Evrope o zaštiti zviždača iz 2014. godine, te potrebu usklađivanja zakonskih rješenja potrebama prakse, preporučujem:

Proširivanje kanala za podnošenje prijava

Od posebnog značaja je prepoznavanje novih mehanizama za podnošenje prijave i kroz:

1. podnošenje prijave zviždača nadležnom državnom tužilaštvu ili policiji, izuzev u slučaju kada se prijavljivanje odnosi na te organe;
2. stvaranje mogućnosti zviždaču da se može obratiti javnosti odnosno medijima, ali samo u izuzetnim slučajevima, kao posljednju opciju (npr. novinaru, poslaniku i sl.);

³⁷ Izvještaj o radu Agencije za sprječavanje korupcije za 2020. godinu

Određivanje lica za prijem i postupanje po prijavi

Kod velikog broja zakonskih obveznika, osobe određene za postupanje po prijavama često ne mogu efikasno obezbijediti zaštitu podataka shodno Zakonu o tajnosti podataka, (npr. institucije/pravna lica koje imaju mali broj zaposlenih), te je potrebno pronaći kriterijum, odnosno rješenje za prijavljivanje u tim situacijama. Dakle, iznaći rješenje za organe vlasti, a kod privatnog sektora rukovoditi se veličinom kompanije, brojem zaposlenih i sl;

Propisati obavezu dostavljanja podataka o broju prijava Agenciji

Kao centralni antikorupcijski organ, Agencija treba da posjeduje objedinjene podatke o broju prijava i njihovom ishodu svih obveznika primjene Zakona. S tim u vezi treba propisati obavezu svim obveznicima Zakona da zaključno sa 31. martom tekuće godine, za prethodnu godinu dostavite navedene podatke na unificiranom obrascu koji bi propisala Agencija.

Predvidjeti objavljivanje posebne godišnje liste institucija u kojima je prijavljena korupcija i zakonskih obveznika koji nijesu postupili po preporukama.

Predvidjeti prethodno ispitivanje sadržine prijave zviždača

Potrebno je propisati slučajeve kad će Agencija obustaviti postupak (nepostupanje po zahtjevu za dopunu prijave), ukoliko ono što se prijavljuje ne predstavlja ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, shodno Zakonu.

Takođe, neophodno je predvidjeti sankciju za lažno prijavljivanje. Prilikom formulisanja ove sankcije koja je takođe obaveza propisana Direktivom EU 2019/1937, treba biti oprezan i povesti računa da ista nema odvraćajući efekat na potencijalne zviždače (u Republici Sloveniji je propisana kao prekršaj).

Predvidjeti zaštitu za povezano lice sa zviždačem

S obzirom da se daje samo definicija povezanog lica i to lice se pominje u odnosu na štetne radnje od strane „trećih lica“, treba definisati na koji način se utvrđuje da je neko lice povezano lice sa zviždačem. Ovaj postupak treba da prethodi postupku utvrđivanja nastanka štete, odnosno mogućnosti nastanka štete.

Predvidjeti rok trajanja dodijeljene zaštite

Ukoliko se postupak vodi pred Agencijom, treba predvidjeti rok trajanja dodijeljene zaštite (npr. period trajanja zaštite maksimum na dvije godine, uz mogućnost produženja, koja opravdanost bi se utvrđivala u novom postupku);

Precizirati odredbu koja se odnosi na stručnu pomoć zviždaču

U dijelu obezbjeđivanja „stručne pomoći“ u sudskom postupku zviždaču od strane ASK, neophodno je navesti da se ta pomoć ne odnosi na zastupanje zviždača pred sudom, ne precizirajući dalje šta ona podrazumijeva.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85547-70-6
COBISS.CG-ID 18859780

ISBN 978-86-85547-71-3



9 788685 547713 >

A standard linear barcode representing the ISBN number 978-86-85547-71-3.

