

# ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U SRBIJI

Izveštaj za Program Ujedinjenih nacija za razvoj (*United Nations Development Programme – UNDP*), autor Pol Stivenson, jun–jul 2012.

Stavovi koji se iznose u okviru ovog izveštaja predstavljaju stavove autora (osim ukoliko nije drugačije navedeno) i ne odražavaju nužno mišljenje UNDP-a.

## Sadržaj

- 1 Izvršni rezime
- 2 Pozadina problema
- 3 Trenutna situacija
- 4 Međunarodni primeri najbolje prakse
- 5 Prepreke i izazovi
- 6 Zaključci i preporuke

Aneks A – Slučajevi

Aneks B – Skraćenice

Aneks C – Literatura

## 1 IZVRŠNI REZIME

1.1 Ovaj izveštaj je naručio UNDP kao deo projekta „Jačanje napora u borbi protiv korupcije u Srbiji“. Njegova svrha je da pruži podršku daljem razvoju delotvornog radnog okvira za zaštitu uzbunjivača u Srbiji. Polazište i metodologija koji se koriste u studiji detaljno su opisani u Poglavlju 2. Izveštaj se zasniva prvenstveno na informacijama prikupljenim tokom sastanaka održanih u Beogradu od 4. do 8. juna 2012. godine.

1.2 U poglavlju 3 opisuje se trenutna situacija u Srbiji. Situacija se malo promenila kada je reč o zakonima koji se odnose na pitanje uzbunjivača, delimično zahvaljujući preporuci koju je 2006. godine izneo GRECO, telo Saveta Evrope za borbu protiv korupcije. Najnovija izmena podrazumeva da se Agenciji za borbu protiv korupcije (ABPK) dodeli uloga da razmatra zahteve za zaštitu koje su, uz prijavu korupcije, podneli uzbunjivači iz javnog sektora. Međutim, rezultati ovih promena, koje su se odvijale korak po korak, nisu bili nimalo zadovoljavajući, pa je među zainteresovanim stranama u Srbiji počelo da preovladava mišljenje da svim uzbunjivačima treba pružiti bolju zaštitu i da treba doneti krovni zakon koji će ići i izvan specifične oblasti borbe protiv korupcije.

1.3 Očigledno je da u Srbiji postoje hrabri ljudi koji žele da govore o zloupotrebama. Kako stvari trenutno stoje, kada interni kanali ne donesu rezultate, ovi ljudi mogu – ukoliko imaju dovoljno sreće – da pronađu organ državne uprave koji će biti i voljan i sposoban da se pozabavi problemom na koji su skrenuli pažnju. Rešenost nekih državnih organa da dođu do pozitivnog ishoda zaista može biti impresivna, ali uzbunjivač na kraju nema prava na odštetu ni za kakvu odmazdu koju je pretrpeo. Iskustvo je pokazalo da oni i te kako trpe odmazdu. Neki takvi slučajevi, koji ilustruju i probleme i povremene delimične uspehe, navode se u Aneksu A.

1.4 U poglavlju 4 razmatraju se pitanja koja se moraju uzeti u obzir prilikom osmišljavanja rešenja. Međunarodni instrumenti su dovoljno fleksibilni da omoguće svakoj zemlji da donosi sopstvena rešenja. Međutim, posebnu pažnju treba posvetiti radu Saveta Evrope i grupe zemalja G20. Načela koja su postavila oba ova tela ukazuju na put koji su neke zainteresovane strane u Srbiji već imale u vidu predlažući da se izradi krovni zakon i pružaju smernice za utvrđivanje osnovnog sadržaja ovog zakona. Takođe, prilikom uobličavanja zakona treba uzeti u obzir neke presude iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava.

1.5 U poglavlju 5 govori se o preprekama i izazovima u vezi sa napredovanjem. Trenutna ograničenja u delotvornom sprovođenju zakona posredstvom suda predstavljaju ozbiljnu poteškoću. S obzirom na ovakvo polazište, veoma je važno sagledati ulogu organa državne uprave koji vrše nadzor različitih sektora, a treba voditi računa o tome da oni ohrabruju uzbunjivače i imaju ovlašćenja da se pozabave pitanjima koja su uzbunjivači pokrenuli, kao i da mere zaštite budu na raspolaganju kada se za njima ukaže potreba.

1.6 U poglavlju 6 iznose se zaključci i preporuke, kao i osnovni sadržaj krovnog zakona. On treba da omogući zaposlenima koji prijave zloupotrebe (bilo da rade u javnom ili u privatnom sektoru) da imaju pravo da podnesu zahtev za nadoknadu štete protiv poslodavca ukoliko pretrpe odmazdu zbog svojih postupaka. Osnovna zaštita koju pruža zakon automatski bi se primenjivala čim zaposleni podnese prijavu, tako da ne postoji potreba da neka agencija razmatra zahteve za priznavanje statusa uzbunjivača. Ukoliko interni kanali nisu bili od koristi ili su bili neprikladni s obzirom na okolnosti, prijava će se podneti odgovarajućem organu nadležnom za tu temu. Važno je sastaviti merodavnu listu odgovarajućih organa u okviru zakona. Zakon će olakšati uzbunjivačima da koriste ovu mogućnost, ali u skladu sa presudama Evropskog suda za ljudska prava on treba i da omogući otkrivanje informacija medijima onda kada je to opravdano. Izmene zakona mogu da ponude samo deo odgovora, ali ako se one sprovode na odgovarajući način, mogu da stvore okvir za ostvarenje kulturoloških promena koje će doneti korist svima koji cene vladavinu prava.

1.7 Prema predloženom modelu, sud će vršiti nadzor pružanja zakonske zaštite. S obzirom na potrebu za brzim rešavanjem problema, trebalo bi razmotriti i formiranje specijalizovane jedinice pri odeljenju za radne sporove građanskog suda, koja bi se bavila slučajevima uzbunjivača. Neposredne mere fizičke zaštite pružale bi se kao deo programa za zaštitu svedoka, za koji će možda biti potrebna dodatna sredstva.

1.8 U poglavlju 6 navode se i mere osmišljene kako bi se postigle kulturološke promene, a za koje nije neophodan novi zakon. Ovo podrazumeva akcije čija je svrha podsticanje poslodavaca da uvode sopstvenu politiku koja će jasno staviti do znanja da su prijave zloupotreba dobrodošle. ABPK može da odigra važnu ulogu u ovome, sa svojim ovlašćenjem da preporučuje planove integriteta i u javnom i u privatnom sektoru. Još jedna bitna uloga ABPK jeste pružanje saveta (potencijalnim ili stvarnim) uzbunjivačima u javnom i privatnom sektoru o tome kako pokrenuti pitanja u vezi sa korupcijom. Cilj će biti provera da li postoji način da se pitanje pokrene interno, a ukoliko ne postoji, da se pruži pomoć uzbunjivaču u pripremama da iznese problem pred neku spoljnu agenciju.

1.9 Ograničenje ovog izveštaja predstavlja to što se radi o kratkoročnoj studiji koju je pripremio eksterni ekspert. Uzbunjivanje odn. ukazivanje na korupciju je složeno pitanje koje se tiče različitih oblasti, pa i nekih težih delova zakona, a koje zaslužuje temeljnije proučavanje. Poverenik za informacije je nedavno pokrenuo dugoročni projekat na ovu temu, uz podršku ambasada Velike Britanije i Holandije, pa se rad nastavlja u nadi da će ovaj izveštaj biti od pomoći i u tom kontekstu.

## 2 POZADINA PROBLEMA

### Trenutni kontekst

2.1 Vlasti u Srbiji razmatraju nove mere koje se odnose na uzbunjivanje, posebno u svetlu statusa Srbije kao zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U Izveštaju Evropske unije o napretku Srbije za 2010. godinu navodi se da „i dalje nema delotvorne zaštite za uzbunjivače, uprkos nedavno uvedenoj obavezi podnošenja prijave za državne službenike. Zaštita se može primeniti samo u slučajevima kad uzbunjivači otkrivaju informacije koje nisu poverljive. Nedostaju i praktične smernice za zaštitne mere.“ Slične primedbe se iznose i u najnovijem radnom dokumentu Evropske komisije, iz oktobra 2011. godine.

2.2 Ovo pitanje se često posmatra u kontekstu korupcije. Radna grupa koju je 2011. godine osnovalo Ministarstvo pravde sa ciljem da izradi strategiju za borbu protiv korupcije za period 2012–2016. stavila je zaštitu uzbunjivača na šesto mesto na listi od trinaest prioriteta. U godišnjem izveštaju za 2011. godinu ABPK je preporučila da Vlada „uspostavi opšti pravni režim za zaštitu osoba koje otkrivaju informacije u javnom interesu u različitim oblastima društvenog života, sa ciljem da se dalje ojača stvarna zaštita uzbunjivača.“

2.3 Na međunarodnom nivou, uzbunjivanje je prvi put prepoznato kao oblast koju treba unaprediti u izveštaju o Srbiji za 2006. godinu, koji je sastavio GRECO. U paketu mera za borbu protiv korupcije nalazila se i preporuka da se „omogućiti da državni službenici koji prijave sumnje u korupciju u državnoj upravi u dobroj veri (uzbunjivači) prime adekvatnu zaštitu od odmazde kada prijave svoje sumnje.“ U završnom pratećem izveštaju iz 2010. godine GRECO navodi da je od 25 preporuka, koliko ih je uputio Srbiji, na zadovoljavajući način sprovedeno ili pokrenuto dvadeset. Ovo se, međutim, ne odnosi na preporuku o uzbunjivačima. GRECO se osvrnuo na „ograničen obuhvat“ člana 38. Zakona o državnim službenicima, pre svega zato što se „zaštita odnosi samo na otkrivanje informacija kojima javni pristup nije zabranjen; to znači da zaštita ne obuhvata slučajeve kada državni službenici u dobroj veri prijave sumnje u korupciju na osnovu poverljivih informacija, koje su otkrili tokom vršenja svojih službenih dužnosti.“ Takođe se navodi da „postoje propisi, koji se nalaze u višestrukim pravnim instrumentima (...), ne pružaju specifične smernice uzbunjivačima u vezi sa tim kako se u praksi podnose prijave.“ GRECO je zaključio da „dosad preduzete zakonodavne mere predstavljaju samo inicijalni korak koji, ukoliko za njim uslede odgovarajući postupci, može da vodi ka sveobuhvatnijem i detaljnijem okviru za zaštitu državnih službenika koji u dobroj veri prijavljuju sumnju u korupciju“.

2.4 GRECO-ov izveštaj je bio ograničen na pitanja kodeksa ponašanja državnih službenika. Međutim, Srbija ima šire obaveze u oblasti borbe protiv korupcije: Srbija je 2008. godine ratifikovala Građanskopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope (*Council of Europe Civil Law Convention on Corruption*), a u članu 9. ove konvencije zahteva se „odgovarajuća zaštita od bilo kakvog neopravdanog kažnjavanja zaposlenih koji su imali osnovu da posumnjaju u korupciju i koji su u dobroj veri prijavili svoje sumnje nadležnim licima ili organima.“

Ovo obuhvata sve zaposlene, i u javnom i u privatnom sektoru. Takođe, Srbija je 2005. godine ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije (*United Nations Convention Against Corruption – UNCAC*), koja u članu 33. sadrži odredbu o uzbunjivačima sličnu prethodno navedenoj, osim što se od država zahteva da razmotre odgovarajuće mere i što se ne ograničava na zaposlene.

2.5 Kako je korupcija zločin od koga obe strane imaju korist, ona se retko kada može krivično goniti bez pomoći uzbunjivača. Zaštita uzbunjivača je stoga glavna stavka u borbi protiv korupcije, ali je važna i za sprečavanje i ispitivanje mnogih drugih vrsta zloupotreba. Ovo se prepoznaje i u Konvenciji Međunarodne organizacije rada (1982), o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, u kojoj se navodi da podnošenje tužbe ili učešće u procesu protiv poslodavca u vezi sa navodnim kršenjima zakona ili propisa odnosno traženje pomoći od nadležnih administrativnih organa ne predstavljaju validne razloge za raskid radnog odnosa.

2.6 Nedavno je potreba da se zaštita za uzbunjivače proširi i izvan oblasti korupcije priznata u merama koje je donela Parlamentarna skupština Saveta Evrope (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe – PACE*). Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729/2010 preporučila je međusektorski pristup uzbunjivanju, koji će obuhvatati „opomene protiv različitih vrsta nezakonitih postupaka, što se odnosi i na sva ozbiljna kršenja ljudskih prava.“ Štaviše, Evropski sud za ljudska prava je, tokom više važnih procesa, jasno stavio do znanja da uzbunjivači svih profesija koji trpe odmazdu mogu da iznesu svoje slučajeve pred ovaj sud na osnovu toga što je prekršeno njihovo pravo na slobodu izražavanja prema članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

2.7 I u Srbiji postoji jaka podrška za širi pristup. U godišnjem izveštaju za 2011. godinu ABPK je pozvala na „opšti pravni režim za zaštitu osoba koje otkrivaju informacije u javnom interesu u različitim oblastima društvenog života, sa ciljem daljeg jačanja stvarne zaštite uzbunjivača.“ Ona je, takođe, u julu 2011. godine održala ekspertsku radionicu o uređenju zaštite uzbunjivača, kojoj su prisustvovali predstavnici vladinih organa, nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija i medija. Rezultat je bio da su se „svi učesnici u diskusiji saglasili da sveobuhvatan sistem za zaštitu uzbunjivača zahteva zakonsko uređenje.“

2.8 U skladu s time, ova studija sadrži predloge koji se mogu primeniti na upozorenja na sve zloupotrebe koja daje bilo koji radnik i u javnom i u privatnom sektoru.

## Metodologija

2.9 Ovaj izveštaj se zasniva na studiji srpskih zakona u svetlu potreba i obaveza Republike Srbije, kao i na međunarodnim primerima dobre prakse. Studija je obavljena uz pomoć ABPK. U njoj se uzima u obzir i izveštaj o Srbiji objavljen u okviru projekta „Zakonsko uređenje otkrivanja informacija od javnog značaja u demokratijama Istočnog bloka“, koji je napisala  organizacija  Transparentnost  Srbija.

Na osnovu studije sastavljena je lista glavnih tema za diskusiju sa sagovornicima u Srbiji. Diskusija se odvijala od 4. do 8. juna 2012. godine u Beogradu sa sledećim sagovornicima:

- ABPK – Zorana Marković, direktor, Branko Lubarda, član Upravnog odbora, Milica Božanić i drugi, Zaštitnik građana (Saša Janković, sa Robertom Sepijem), Ministarstvo pravde (Slobodan Bošković, pomoćnik ministra, i Ivana Grubović), Policijski sektor za unutrašnje poslove (Nebojša Pantelić), Savet za borbu protiv korupcije (Miroslav Milićević, potpredsednik, i Jelisaveta Vasilić), Ministarstvo rada i socijalne politike (Radmila Bukumirić-Katić), pomoćnik ministra, i Snežana Bogdanović, Inspektorat za rad (Predrag Peruničić, direktor, i drugi zaposleni), Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Rodoljub Šabić), Kancelarija Poverenice za zaštitu ravnopravnosti (Milovan Batak), Miloš Andrović, rukovodilac za javne politike pri „Merck Sharp & Dohme“, član Privredne komore, Nezavisno udruženje novinara Srbije ( Zlatko Minić), Transparentnost Srbija (Nemanja Nenadić), Internet portal „Pištaljka“ (Vladimir Radomirović), USAID (Bendžamin Alen i Marijana Trifunović-Stefanović), UNDP (Jelena Manić i Žarko Petrović)

2.10 Ova diskusija sa posvećenim pojedincima pokazala se da je od neprocenjive važnosti za prepoznavanje stvarnih problema, praktičnih mogućnosti i ograničenja. Veoma sam zahvalan tim ljudima što su odvojili vremena za mene, uprkos tome što su vrlo zauzeti. Sastavljen je nacrt izveštaja koji je poslat UNDP-u i ABPK na komentarisanje, a njihovi komentari su uzeti u obzir u ovoj završnoj verziji. Imajući u vidu vreme predviđeno za izradu ovog izveštaja, koji je napisan na engleskom jeziku, nije bilo moguće obaviti konsultacije sa svim stranama o završnoj verziji, pa će ona sadržati i neke greške. Takođe je očigledno da postoje mnoga različita mišljenja, kao i potreba za daljom diskusijom kako bi se došlo do konsenzusa o nekim kontroverznim pitanjima. Ta diskusija će morati da se pozabavi detaljima i da obuhvati širu grupu zainteresovanih, pa i regulatorna tela; za to ovoga puta nije bilo vremena.

2.11 Poverenik za informacije obavestio nas je 7. juna 2012. godine da je, u saradnji sa ambasadama Velike Britanije i Holandije, upravo prihvatio projekat čiji je cilj unapređenje institucionalne i pravne zaštite uzbunjivača i podizanje nivoa svesti među svim relevantnim zainteresovanim stranama. Ovaj veći projekat garantuje da će se nastaviti sa radom, kao i da će postojati i međunarodna komponenta.

Svrha, cilj i obuhvat

2.12 Ovaj izveštaj je naručio UNDP 3. juna 2012. godine, s tim da bude završen do 2. jula. Izveštaj predstavlja deo projekta „Podsticaj naporima u borbi protiv korupcije u Srbiji“, koji pruža podršku Srbiji u dostizanju neophodnih standarda i smanjenju nivoa korupcije, u skladu sa zahtevima UNCAC i sa pristupanjem Evropskoj uniji. Svrha izveštaja je da pruži ekspertsku podršku daljem razvoju delotvornog radnog okvira za zaštitu uzbunjivača u Srbiji. Cilj izveštaja je da podrži napore ABPK u podsticanju sistematskog rada na delotvornom mehanizmu za zaštitu uzbunjivača.

2.13 Ovaj izveštaj sadrži pregled aktuelnih propisa u Srbiji koji se odnose na uzbunjivače i pregled kako ti propisi funkcionišu u praksi. U njemu se zatim navode međunarodni primeri najbolje prakse u vezi sa zaštitom uzbunjivača i podsticanjem uzbunjivača da prijavljuju slučajeve i ti primeri se porede sa situacijom u Srbiji. Nakon toga se analiziraju moguće prepreke i izazovi u daljem razvoju delotvornog mehanizma za zaštitu uzbunjivača. Poslednje poglavlje sadrži zaključke i preporuke.

## Terminologija

2.14 Bilo bi dobro objasniti kako se neki osnovni termini koriste u ovom izveštaju. Ti termini ponekad mogu da izazovu teškoće, a posebno ako se komunicira posredstvom prevoda:

**Uzbunjivač** se u ovom izveštaju odnosi na osobu (najčešće na zaposlenog) koja prijavljuje sumnje na zloupotrebe (najčešće na osnovu internih saznanja). Ovakve prijave se mogu opisati i kao podnošenje „pritužbe“, iako se one najčešće ne odnose na pitanja koja se neposredno tiču samog uzbunjivača.

**Poverljivost** znači da je identitet uzbunjivača poznat nadležnom organu, ali da se neće otkrivati drugima bez njegovog pristanka.

**Anonimno** podnošenje prijava se odnosi na situaciju kada identitet osobe koja je prijavila sumnje u zloupotrebu nije poznat nikome (npr. nepotpisano pismo).

U ovom izveštaju izraz **regulatorna tela** se odnosi na svaki državni organ koji ima ovlašćenje da vrši nadzor nad nekim aktivnostima. U Srbiji ovo podrazumeva agencije za sprovođenje zakona, inspekcije (npr. Inspektorat za rad) i druge ustanove, poput Zaštitnika građana, Poverenika za informacije, Državne revizorske institucije i ABPK.

## 3 TRENUTNA SITUACIJA

### A ZAKON

#### Javni sektor

3.1 Uzbunjivanje u javnom sektoru regulišu tri glavna zakona:

- Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08 i 104/2009),
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ) (br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/10) i
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (br. 97/2008 i 53/2010).

## Zakon o državnim službenicima

3.2 Ovom zakonu je 2009. godine dodat novi član 32a koji je uveo obavezu za državne službenike da prijavljuju sumnje u korupciju. Oni su sada obavezni da pismenim putem obaveste svoje neposredno pretpostavljene ili rukovodioce kad god saznaju, tokom vršenja dužnosti, da je neki funkcioner, državni službenik ili nameštenik u organu državne uprave u kome rade izvršio radnju korupcije. (Čini se da ovo ne obuhvata radnje koje vrše zaposleni u privatnom sektoru, čak i kada ih državni službenici otkriju tokom obavljanja svoje dužnosti). Od tog trenutka zabranjene su sve mere odmazde. Zloupotreba ove obaveze predstavlja tešku povredu dužnosti (član 109. stav 5a).

3.3 Član 18. odnosi se na slučajeve kada državni službenik smatra da mu je naloženo da izvrši nezakonitu radnju. Državni službenik treba da prijavi svoju zabrinutost pretpostavljenom. Ukoliko pretpostavljeni pismenim putem ponovi nalog, državni službenik treba da izvrši to što mu je naloženo, osim ukoliko izvršenje ne vodi ka kažnjivom krivičnom delu. U tom slučaju državni službenik ima obavezu da odbije nalog i da ovo prijavi načelniku odeljenja ili relevantnom nadzornom telu.

## Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

3.4 ZSPIJZ sadrži relevantne odredbe, uvedene 2009. godine. U članu 38. sada se navodi da se zaposleni u vladinom telu ne mogu pozivati na odgovornost ili da ne mogu trpeti štetne posledice ukoliko omoguće pristup informacijama od javnog značaja, odnosno informacijama koje ukazuju na moguću korupciju, prekoračenje ovlašćenja, neopravdano korišćenje javnih fondova ili nezakonite postupke nekog vladinog tela, pod uslovom da su ispunjeni određeni uslovi. Evo tih uslova: (1) da je prijava podneta u dobroj veri i da su sumnje osnovane; (2) da je nadležno lice u državnom organu koga se ovo tiče bilo obavješteno o sumnjama u nepravilnosti i da nije preduzelo nikakve korektivne postupke; (3) da se pravo na pristup ovoj informaciji ne može ograničiti na osnovu članova 9. i 14. ovog zakona. (Član 14. štiti privatnost. Član 9. je široko postavljen – ograničava pristup, između ostalog, dokumentima koji su „dostupni samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.“) Ukoliko zaposleni bude pozvan na odgovornost ili pretrpi odmazdu uprkos ovim odredbama, imaće pravo na nadoknadu štete od strane vladinog tela za koje radi.

## Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije

3.5 Izmene i dopune Zakona o ABPK, usvojene 2010. godine, imale su za cilj da uspostave dalju zaštitu za uzbunjivače. U članu 56. navodi se da osoba čija je prijava upotrebljena za pokretanje sudskog postupka, odnosno osoba koja je dala izjavu u postupku utvrđivanja da li je došlo do kršenja ovog zakona, ne može da pretrpi štetne posledice. Ova zaštita se odnosi i na državne službenike koji u dobroj nameri podnesu prijavu Agenciji, osnovano verujući da je došlo do korupcije u telu u kome rade (član 56. stav 2).

Kako bi zaštitila ove osobe, Agencija im pruža „neophodnu pomoć“ i štiti podatke o njima kao poverljive. U članu 56. stav 5. navodi se da direktor može da usvoji propis koji će detaljnije propisati postupak za pružanje šire „pomoći“.

## Pravilnik

3.6 Takav propis je usvojen jula 2011. godine kada je ABPK izdala svoj Pravilnik o zaštiti uzbunjivača. U članu 2. navodi se da je uzbunjivač državni službenik koji u dobroj veri prijavi sumnje u korupciju na svom radnom mestu. Čini se da nije važno kome on prijavljuje te sumnje. Prema članu 3, „dobra vera“ postoji onda kada „državni službenik ima opravdane osnove da veruje da su informacije koje otkriva istinite, bez obzira na to što se kasnije može ispostaviti da su bile netačne, i ukoliko nema nameru da ostvari nekakav nezakoniti ili neetički cilj“. Prema članu 4, uzbunjivač Agenciji treba da podnese zahtev za zaštitu, navodeći detaljne informacije propisane članom 5, što podrazumeva informacije o njegovim sumnjama i to da li ih je prijavio nekome drugome (pa i medijima). U članu 7. stav 2. navodi se da će Agencija odlučiti da li su uslovi za pružanje zaštite ispunjeni ili ne. Na odluku Agencije ne može se podneti žalba.

3.7 Ukoliko uzbunjivač ispunjava osnovne kriterijume, onda će (u skladu sa članom 8) ABPK zatražiti informacije od njegovog direktora i obavestiti ga da će se „preduzimanje bilo kakvih mera u vezi sa radnim odnosom ili radnim uslovima uzbunjivača, koji su protivni njegovoj volji, smatrati za odmazdu počev od dana kada je zaštita odobrena pa do dve godine nakon tog datuma.“ Nije jasno, na osnovu ove formulacije, da li ovo jednostavno treba da predstavlja načelo obrnutog tereta dokaza ili zaista ima za cilj da onemogući otpuštanje u periodu od dve godine, budući da uzbunjivač može da bude otpušten iako je dobio status uzbunjivača, ali zbog povrede radnih obaveza. Takođe postoji sumnja da li bi, u slučaju spora, sudovi primenili neku meru podzakonskog akta (suprotno primarnim zakonima).

3.8 Ukoliko uzbunjivač obavesti Agenciju da trpi odmazdu, Agencija će tražiti od relevantnog direktora da podnese izveštaj ili da posvedoči da takvo postupanje nije posledica uzbunjivanja (član 13). Ukoliko se ovo ne dogodi, naziv relevantnog tela će biti objavljen na „specijalnoj godišnjoj listi“ (član 14).

3.9 Poverenik za informacije je podržao Pravilnik uz opasku da „ova materija treba da bude regulisana zakonom na sveobuhvatan način, a ne samo u onim oblastima za koje je Agencija nadležna.“ Savet za borbu protiv korupcije (SBPK) bio je zabrinut zbog toga što Pravilnik nije dovoljno naglasio razliku između postupka po zahtevu za zaštitu i postupka po prijavi korupcije. Ni sama ABPK očigledno nije u potpunosti zadovoljna Pravilnikom, jer u izveštaju za 2011. godinu navodi sledeće: „Značajna prepreka na koju se naišlo prilikom usvajanja Pravilnika o uzbunjivačima kao podzakonskog akta bila je činjenica da ne postoje bitne zakonske norme u opštim zakonima koje regulišu prirodu, sadržaj i obim prava koja se štite, vrste i oblike objavljivanja informacija u javnom interesu, kao i sadržaj, prirodu i vrstu odgovarajuće zaštite.“

## Privatni sektor

3.10 Kodeks poslovne etike koji je 2006. godine usvojila Privredna komora Srbije uspostavlja načela i pravila poslovne etike koja su obavezujuća za kompanije, članove Privredne komore, zaposlene, članove upravnih tela i osobe koje rade pod ugovorom za privredne subjekte. Član 93. predviđa da se represivne mere ne smeju primeniti protiv lica koje u dobroj veri prijavi Privrednoj komori kršenja ovog kodeksa. Međutim, identitet ovog lica se može otkriti u sledećim slučajevima: 1) kada je to neophodno za svrhu postupka dokazivanja kršenja, 2) kada zakon to zahteva, 3) kada se osoba saglasi da se otkrije njen identitet.

3.11 Zakon o privrednim društvima (RS 36/2011 i 99/2011) usvojen je 2011. godine i u njemu se zahteva zaštita zaposlenog koji relevantnim nadležnim organima prijavi poslovnu tajnu u cilju razotkrivanja protivzakonitih postupaka. Zakon se ne bavi onim što se može desiti ukoliko zaposleni ovo prijavi medijima/javnosti.

3.12 Privredna komora se bavila potrebom da se uvedu planovi integriteta kao preventivne mere čiji je cilj borba protiv korupcije u privrednim subjektima. Osnovni elementi koji treba da se nađu u planovima integriteta obuhvataju procenu izloženosti određene institucije korupciji. Nije jasno da li politika o uzbunjivačima predstavlja deo tih planova u ovom trenutku.

## Zlostavljanje

3.13 Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, koji se odnosi i na privatni i na javni sektor, ima za cilj da spreči širok raspon raznovrsnih oblika zlostavljanja koje se „ponavlja“ (član 6). Član 8. obavezuje poslodavca da zaštiti zaposlenog od zlostavljanja. Ukoliko se podnese pritužba koja ne vodi ka krivičnom gonjenju, može se pozvati i medijator. Član 31. predviđa da, ukoliko tužilac utvrdi da je došlo do zlostavljanja, teret dokazivanja da zlostavljanja nije bilo pada na poslodavca. Uzbunjivači mogu da koriste ovaj zakon u slučajevima kada odmazda protiv njih ima oblik zlostavljanja, što podrazumeva da je relativno ozbiljna i da se ponavlja.

## Neprijavljivanje krivičnog dela

3.14 Članovi 331. i 332. Krivičnog zakonika propisuju da neprijavljivanje krivičnog dela koga su lica svesna na radnom mestu predstavlja krivično delo. Ministarstvo pravde je jasno naglasilo da se ovi članovi odnose i na javni i na privatni sektor.

## Zaštita svedoka

3.15 Uspostavljene su mere krivičnog zakona čiji je cilj da obezbede zaštitu svedoka koji učestvuju u krivičnim postupcima (član 109. Zakona o krivičnom postupku). Pored toga, Zakon o programu zaštite za učesnike u krivičnim postupcima stupio je na snagu 2006. godine.

U okviru policije je formirana jedinica za zaštitu, čiji je zadatak da sprovodi program zaštite svedoka. Jedinica je već stekla iskustvo u vezi sa slučajevima koji se odnose na organizovani kriminal i ratne zločine. Osim toga, 2006. godine počela je da radi i specijalna komisija zadužena za praćenje sprovođenja programa zaštite svedoka. Komisiju čine predstavnici Vrhovnog suda, tužilaštva i jedinice za zaštitu. Na osnovu ovakvog razvoja događaja, GRECO je (u izveštaju za 2008. godinu) zaključio da je njegova preporuka o zaštiti svedoka sprovedena na zadovoljavajući način. Ministarstvo pravde nas je uveravalo da program obuhvata i druge vrste slučajeva (između ostalog i korupciju) i da pruža mogućnosti za zaštitu uzbunjivača koji su suočeni s neposrednom opasnošću, jer osoba koja prima zaštitu ne mora da bude i svedok.

### Tajnost podataka

3.16 Zakon o tajnosti podataka u članu 14. uspostavlja četiri kategorije klasifikacije informacija:

- državna tajna (ova kategorija se određuje radi sprečavanja nastanka neotklonjive teške štete po interese Republike Srbije),
- strogo poverljivo (ova kategorija se određuje radi sprečavanja nastanka teške štete po interese Republike Srbije),
- poverljivo (ova kategorija se određuje radi sprečavanja nastanka štete po interese Republike Srbije) i
- interno (ova kategorija se određuje radi sprečavanja nastanka štete za rad, odnosno obavljanje zadataka i poslova organa javne vlasti koji ih je odredio).

3.17 Član 8. preciznije definiše koji se podaci mogu klasifikovati kao tajna. To su podaci koji, ukoliko se otkriju neovlašćenom licu, mogu da dovedu do nastanka štete. Dodatni uslov je da potreba da se zaštite interesi Republike Srbije treba da bude veća od interesa za slobodan pristup informacijama.

3.18 U članu 3. navodi se da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti. Ova odredba može biti važna u slučaju uzbunjivača. Nije propisan nikakav postupak za uklanjanje oznake tajnosti u slučajevima određenim članom 3, a Ministarstvo pravde nas je obavestilo da to može da učini jedino sud, mada osoba koja otkrije tajni dokument tužiocu na osnovu svog ubeđenja da se radi o situaciji pokrivenoj članom 3. neće biti krivično gonjena zbog otkrivanja podataka.

3.19 Postoje odredbe koje dopuštaju da se oznaka tajnosti preispita ili ukloni u drugim slučajevima. Pre svega, član 25. reguliše situacije u kojima se oznaka tajnosti uklanja na osnovu odluke Poverenika za informacije. Postupak je takav da Poverenik nalaže osobi koja je klasifikovala informaciju da tu klasifikaciju ukloni. Takođe, član 26. pruža mogućnost državnim funkcionerima na najvišem nivou (predsedniku skupštine, predsedniku države, predsedniku vlade) da uklone oznaku tajnosti podataka u javnom interesu ili zbog međunarodnih obaveza.

## B SPROVOĐENJE

### Opšte informacije

3.20 Na radionici Agencije za borbu protiv korupcije održanoj u julu 2011. godine Poverenik za informacije je izjavio da Srbija nikako ne može da bude zadovoljna time kako se u zemlji trenutno postupa prema uzbunjivačima. U Aneksu A ovog izveštaja navode se neki primeri koji ilustruju probleme, ali isto tako pokazuju kakvi se rezultati povremeno ostvaruju uz pomoć uzbunjivača, što podrazumeva i pažnje vredne akcije koje preduzimaju tela za sprovođenje zakona. Ovaj odeljak razmatra neke od glavnih organa javne vlasti koji jesu ili mogu da budu od pomoći uzbunjivačima u bavljenju pitanjima koja su pokrenuli. Ova veza je od međusobne koristi, jer uzbunjivači pomažu organima javne vlasti da ispune svoju ulogu kontrolnih mehanizama.

3.21 U Srbiji je opštepoznato da je strah od posledica tek drugi razlog zbog koga ljudi ne govore o korupciji; najvažniji razlog je uverenje da niko ništa neće uraditi. U jednom istraživanju sprovedenom u SAD došlo se do istog zaključka. Stoga je veoma važno da se ne bavi samo promenama čiji je cilj zaštita uzbunjivača, nego i ulogom organa javne vlasti u ispravljanju suštinskih problema koje uzbunjivači otvaraju. Pošto je ovaj izveštaj bio vremenski ograničen, nije bilo moguće pozabaviti se svim regulatornim telima, na primer Poreskom upravom, Nacionalnom komisijom za zaštitu prava ponuđača, Kancelarijom za javne nabavke i drugim regulatornim telima zaduženim, između ostalog, za finansijske i zdravstvene usluge.

### Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK)

3.22 Agencija je počela sa radom u januaru 2010. godine. Njoj nisu data ovlašćenja da vrši istrage ili krivično gonjenje, ali zato ima široka ovlašćenja u vezi sa preventivnim merama. Agencija vrši nadzor sukoba interesa i finansiranja političkih stranaka. Takođe, ona prima prijave imovine funkcionera i održava evidenciju imovine na svom internet sajtu. Prema članu 65. svog zakona, Agencija prima „pritužbe“ pravnih i fizičkih lica (koja mogu biti iz privatnog ili javnog sektora) u vezi sa pitanjima za koje je nadležna. Agencija prima znatan broj pritužbi (660 tokom 2011. godine), a kako su ovo prijave o zloupotrebama, može se smatrati da se radi o slučajevima uzbunjivača, samo pod drugim imenom.

3.23 Kao što je rečeno u tački 3.5, Agenciji su nedavno data posebna ovlašćenja u vezi sa uzbunjivačima u javnom sektoru u slučajevima korupcije, i to pre svega u skladu sa Pravilnikom iz 2011. godine. Na osnovu Pravilnika, do kraja 2011. godine Agenciji je podneto deset zahteva za zaštitu uzbunjivača. Tri od deset slučajeva nisu, po mišljenju Agencije, imala pravne osnove za status uzbunjivača. Agencija je dostavila jedan primer slučaja uzbunjivača, koji se navodi u Aneksu A (A10–14).

3.24 Prema članu 5, funkcija ABPK je da izdaje smernice za planove integriteta i u javnom i u privatnom sektoru. Planovi integriteta treba da na jasan način obuhvate politiku prema uzbunjivačima kao alatku za upravljanje rizicima. ABPK namerava da razvije ovaj aspekt svog rada.

#### Zaštitnik građana

3.25 Ombudsman („Zaštitnik građana“) ima ovlašćenje da vrši istragu svih zloupotreba u okviru organa javne vlasti, što obuhvata i sve organizacije koje postupaju u ime javnosti (dakle, i privatne kompanije koje vrše javne funkcije). U načelu, njegova kancelarija funkcionise kao poslednje pribežište, mada ima i ovlašćenje da neposredno postupa u slučajevima ozbiljnih povreda prava; u praksi 90% slučajeva kojima se bavi spada upravo u takve slučajeve (a bude ih oko 8000 godišnje).

3.26 Zaštitnik građana ima ovlašćenje da zahteva uvid u dokumenta, čak i ona koja su klasifikovana kao „državna tajna“, pa može da vrši istragu i tako osetljivih pitanja kao što je neovlašćeno prisluškivanje. Njegova kancelarija nema posebna ovlašćenja u vezi sa uzbunjivačima, iako može da sakrije njihov identitet ukoliko oni to žele. Zaštitnik građana je utvrdio da se često preduzimaju mere protiv onih koji podnose prijave njegovoj kancelariji, a koje variraju od trivijalnog odbijanja pristupa dokumentima do ozbiljnih kršenja ljudskih prava. On je predložio novu zakonsku odredbu koja će mu omogućiti da proglasi da su sve mere preduzete protiv osobe koja ga je upozorila na protivzakonito ponašanje suspendovane ili ukinute. Takođe će predložiti uvođenje novog krivičnog dela u vidu pretnje osobi koja saraduje sa Zaštitnikom građana.

3.27 Iako preporuke Zaštitnika građana nisu zakonski obavezujuće, one se poštuju u 70% slučajeva. Zaštitnik građana kaže da je to viša stopa od one koju postiže sud (manje od 5% sudskih odluka sa finansijskim posledicama sprovede se u roku koji je odredio sud).

#### Poverenik za informacije

3.28 Poverenik ima znatna ovlašćenja na osnovu člana 35. ZSPIJZ, posebno kada se radi o pritužbama protiv odluka organa javne vlasti koje krše prava utvrđena ovim zakonom. On se stoga nalazi u položaju da pomogne uzbunjivačima da se bave svojim slučajevima tako što će omogućiti pristup informacijama kako bi se pokazalo jesu li sumnje uzbunjivača opravdane. Poverenik je to do sada uradio u nekoliko slučajeva. Prema ZSPIJZ, svaka informacija, čak i ona klasifikovana kao tajna, može se staviti na raspolaganje javnosti ukoliko je javni interes dovoljno snažan. Prema Poverenikovom iskustvu, postoji tendencija da se informacije prečesto klasifikuju kao tajne, ali on može da naloži telu koje je klasifikovalo informaciju da ukloni klasifikaciju i da stavi informaciju na raspolaganje javnosti. To telo može da podnese žalbu upravnom sudu.

3.29 Prema Poverenikovom iskustvu, uopšteno gledano, ljudi u Srbiji se ne ustežu da govore otvoreno, ali zbog toga trpe odmazdu.

## Inspektorat za rad

3.30 Inspektorat za rad može da ima glavnu ulogu kada su u pitanju uzbunjivači iz privatnog sektora. Inspektorat može da postupa po službenoj dužnosti ili po prijavi zaposlenih. On ponekad prima poverljive prijave, čak i anonimne, na osnovu kojih postupa po službenoj dužnosti tako da se identitet uzbunjivača ne obelodanjuje. Inspektorat, zajedno sa ABPK, učestvuje u podsticanju poslodavaca da usvoje planove integriteta.

3.31 Inspektorat može da poništi odluke koje su doneli poslodavci, ali ne može da nametne sankcije, i priznaje da ima problema sa poslodavcima koji ne poštuju njegove odluke. U jednom slučaju Inspektorat je naložio povratak uzbunjivača na radno mesto, ali poslodavac nije poštovao ovaj nalog. U takvim slučajevima Inspektorat ima ovlašćenje da podnese prijavu prekršajnom sudu. Ipak, u Inspektoratu nisu zadovoljni postojećim mehanizmima. Predstavnici Inspektorata izneli su mišljenje da bi samo jasno propisano ovlašćenje Inspektorata u okviru specijalnog zakona o zaštiti uzbunjivača omogućilo Inspektoratu da vrši svoju nadležnost u slučajevima kada zaposleni trpe odmazdu zbog ukazivanja na korupciju.

3.32 Zaštitnik građana je naveo da se radnici često obraćaju njemu nakon što se razočaraju u Inspektorat za rad, koji se oseća obaveznim da se strogo drži slova zakona, ne uzimajući u obzir šta je zapravo pravedno. Zaštitnik je rekao i da Inspektorat previše zavisi od velikih kompanija i političara; on se osvrnuo na primer kada je Inspektorat odbio da ispita očigledan slučaj nezakonitog zapošljavanja u firmi čija je vlasnica supruga poznatog političara.

## Državna revizorska institucija

3.33 Državna revizorska institucija (DRI) je najviši organ javne vlasti za vršenje revizije javnih fondova. Osnovana je 2005. godine na osnovu Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji. Radi se o nezavisnom državnom organu koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Slična tela u drugim zemljama (npr. Nacionalna revizorska kancelarija u Velikoj Britaniji) došla su do zaključka da im podsticanje uzbunjivača da podnose prijave podiže nivo efikasnosti. Nije bilo vremena za susret sa predstavnicima DRI, ali je DRI, koliko mi je poznato, utvrdila neke nepravilnosti u državnim telima, iako se navodno policija i tužilaštvo nisu bavili slučajevima koje je otkrila DRI.

## 4 MEĐUNARODNI PRIMERI DOBRE PRAKSE

### A ZAKON

4.1 Što se tiče sadržaja zakona, ovaj izveštaj se u posebno oslanja na Rezoluciju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729/2010 koja utvrđuje načela zakonodavstva o uzbunjivačima i na slične principe koje je uspostavila grupa G20 kao deo svog Plana za borbu protiv korupcije 2010–2011.

Stavovi Parlamentarne skupštine Saveta Evrope nisu obavezujući, ali postoje izgledi za Preporuku Saveta Evrope koja će biti zasnovana na načelima Rezolucije Parlamentarne skupštine. Principi grupe G20 nisu obavezujući za Srbiju, ali imaju uticaja. Uopšteno gledano, najbolja međunarodna praksa nije strogo utvrđena, pa ima prostora za fleksibilnost u bavljenju ovim pitanjem.

## Osnovni obuhvat zakona

4.2 Kao što smo videli u tački 2.4, Srbija ima međunarodne obaveze da zaštiti uzbunjivače koji prijavljuju korupciju, bilo da oni potiču iz javnog ili privatnog sektora. Iako se može nastaviti sa odvojenim pristupom ovim sektorima, bilo bi poželjno da se jedinstven zakon odnosi na oba sektora, posebno imajući u vidu sve prisutniju tendenciju da se javne usluge preko ugovora prenose na privatni sektor. Sa jedinstvenim zakonom ne bi bilo spora u vezi s tim koji se zakon primenjuje i bilo bi lakše podići nivo svesti i postarati se da svi poznaju osnovna načela zakona.

4.3 Srbija nije usamljena u svojoj dosadašnjoj usredsređenosti na korupciju u javnom sektoru, iako se u ZSPIJZ daje veoma široka definicija korupcije. Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope apeluje na to da se zakoni o uzbunjivačima ne odnose samo na korupciju, nego da obuhvate „upozorenja o različitim vrstama nezakonitih postupaka, pa i sva ozbiljna kršenja ljudskih prava koja ostavljaju posledice ili ugrožavaju život, slobodu ili neki drugi legitimni interes pojedinaca.“ Principi grupe G20 preporučuju da se obuhvati razotkrivanje „kršenja zakona, pravila ili propisa, izuzetno lošeg upravljanja, velikih gubitaka sredstava, zloupotreba ovlašćenja, znatnih i konkretnih opasnosti po javno zdravlje ili bezbednost i drugih vrsta zloupotreba koje spadaju pod definiciju korupcije, u skladu sa domaćim zakonima.“ G20 predlaže da se obuhvate i neke radnje koje nisu nužno protivzakonite.

4.4 Ovo je pitanje političkog izbora i obuhvat zakona može da se ograniči, barem u prvoj fazi, na korupciju, zato što je to prioritarna oblast. Međutim, Srbija bi trebalo da načini veći korak tako što će uvesti zakon o uzbunjivačima koji će obuhvatati upozorenja na sve protivzakonite radnje i njihovo prijavljivanje. Možda ne postoji potreba, barem za sada, da se razmatra obuhvatanje radnji koje nisu krivične, posebno zato što Srbija ima krivično delo koje obuhvata širok spektar radnji koje bi se mogle podvesti pod loše upravljanje (član 359. Krivičnog zakonika). Ovde treba naglasiti jedno tehničko pitanje: u Velikoj Britaniji je protumačeno da zakon o uzbunjivačima obuhvata i prijavu kršenja odredbi ličnog ugovora pojedinca. Ovo nije baš poželjno, jer u prijavi treba da postoji i komponenta javnog interesa. Zakon stoga treba da precizira da predmet na koji se odnosi pritužba ne treba da bude nešto što se odnosi samo na lični ugovor pojedinca.

## Osnove za prijave

4.5 U Konvenciji Saveta Evrope zahteva se da uzbunjivač ima „opravdane osnove za sumnju“. Takođe, zahteva se da uzbunjivač postupa u „dobraj veri“. Poželjno je da zakon usvoji pretpostavku da uzbunjivač postupa u dobroj veri, ukoliko se ne dokaže suprotno (kao što se navodi u rumunskom zakonu). Ukoliko uzbunjivač ispunjava ove kriterijume, ne bi trebalo da bude važno ako se ispostavi da on nije u pravu.

4.6 Teškoću predstavlja i to što značenje izraza „dobra vera“ nije baš najjasnije. U kontekstu britanskog prava, sud je zaključio kako ovaj izraz znači da se u obzir može uzeti i motiv zaposlenog. To je dovelo do opširnih rasprava u nekim slučajevima. Bilo bi bolje da se ovaj termin jasno definiše, a organizacija PCaW (*Public Concern at Work* – uzbunjivačka nevladina organizacija koja je osmislila britanski zakon) zastupala je stav da to treba da znači „iskreno“. Trenutna definicija „dobre vere“ u Pravilniku ABPK (vidi tačku 3.6) korisna je utoliko što navodi da se „dobra vera“ ne dovodi u pitanje ukoliko se za prijavu zasnovanu na opravdanoj sumnji ispostavi da je netačna. S druge strane, nije korisna (iako se zasniva na stavovima Parlamentarne skupštine Saveta Evrope), utoliko što se osvrće na „neetičke“ ciljeve. Postoji prostor za široku pravnu raspravu o tome šta jeste, a šta nije „neetički“, tako da na kraju ova definicija baš i ne razjašnjava termin, nego ostavlja otvorena vrata za diskusiju o motivima.

4.7 Da li je motivacija uzbunjivača uopšte bitna ukoliko postoje opravdane osnove za sumnju? Ja smatram da nije toliko bitna da bi se oko nje vodile napore pravne rasprave i da je dovoljno definisati „dobru veru“ kao izraz koji znači „iskreno“. Očigledno je da iznošenje optužbi bez opravdanih sumnji, i pritom zlonamerno, treba da bude kažnjivo. A to već jeste slučaj, pošto postoji krivična odgovornost za lažno prijavljivanje i optužbe za krivična dela prema članu 334. Krivičnog zakonika, i u propisima koji se odnose na medije.

## Javno otkrivanje poverljivih informacija

4.8 U presudi Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Guja protiv Moldavije navodi se sledeće: „Interes koji javnost može imati u vezi sa određenom informacijom nekada može da bude toliko snažan da prevazilazi zakonski nametnutu obavezu tajnosti.“ Guja, državni službenik, obelodanio je štampi informacije koje su njegovi pretpostavljeni smatrali poverljivim, a Evropski sud za ljudska prava je, zaključivši da je njegov postupak bio opravdan, uzeo u obzir činjenicu da Guja nije imao na raspolaganju druge delotvorne kanale pomoću kojih bi otkrio svoje razloge za zabrinutost.

4.9 Evropski sud za ljudska prava će stoga presuđivati u korist uzbunjivača koji otkrivaju informacije medijima u okolnostima kada je opravdano da oni tako postupe, a iz toga sledi da i zakon treba da ih štiti u takvim okolnostima. To da li su okolnosti opravdane ili ne može zavisiti od ozbiljnosti samog problema, kao i od toga da li postoje alternativni kanali, da li su ti kanali dali rezultate, odnosno da li se možda od njih i ne očekuje da daju rezultate. Zakon će morati da propiše da se obaveza tajnosti prevazilazi u takvim slučajevima.

Ovo se može uraditi u okviru šire odredbe, tako što će se postupanje u skladu sa zakonom o uzbunjivačima tumačiti u odbranu optuženog u svakom relevantnom građanskom ili krivičnom postupku (na primer, za klevetu, ili za kršenje tajnosti podataka, ili u vezi sa autorskim pravima). Ipak, pravna mogućnost mora postojati kako bi se obezbedilo da se uzbunjivači konsultuju sa svojim pravniciima u poverenju – pravnik ne bi smeo da prijavljuje izjave uzbunjivača bez njihovog pristanka.

4.10 Problemi se javljaju kada je reč o izuzetnom materijalu koji je toliko tajne prirode da bi njegovo otkrivanje dovelo do tako ozbiljne štete da to prevazilazi javni interes. Uzbunjivači, posebno ukoliko rade u vojsci ili službi bezbednosti, povremeno se mogu naći u situaciji da moraju da prijave slučajeve koji se odnose na veoma osetljiv materijal, a zakon će možda morati da ponudi posebne kanale namenjene ovim radnicima. To je predloženo u novom nacrtu zakona koji se trenutno razmatra u Irskoj. Irski nacrt zadržava glavno načelo pristupa nezavisnoj trećoj strani tako što nudi novi kanal za otkrivanje informacija, „sudiju za pritužbe“, koji izveštaje podnosi premijeru. (Rasprava o ovom nacrtu još uvek je u toku).

4.11 Grupa G20 je kao najbolju praksu predložila sledeće: „Pojedincima se neće dodeliti zaštita za uzbunjivače za otkrivanje podataka koje je zabranjeno domaćim zakonom u interesu nacionalne odbrane ili vođenja spoljnih poslova, osim ukoliko ti podaci nisu otkriveni na poseban način i posebnim telima, onako kako to propisuju domaći zakoni.“ Ovo se zasniva na američkom pravu. Slično tome, u slovenačkom Zakonu o integritetu i sprečavanju korupcije iz 2010. godine navodi se da oni koji prijave korupciju Komisiji za borbu protiv korupcije ili agencijama za sprovođenje zakona ne krše zakon o tajnosti podataka.

4.12 Svi kanali propisani zakonom moraće da budu delotvorni; ukoliko nisu, kao što se može zaključiti iz presude u slučaju Guja, Evropski sud za ljudska prava može potvrditi pravo uzbunjivača da se obrati štampi. Evropski sud za ljudska prava takođe snažno brani pravo novinara da ne imenuju svoje izvore, kao što se vidi iz jedne druge presude (Tilak).

4.13 Pitanje poverljivih informacija je komplikovano i već se pokazalo kao kamen spoticanja kada je srpska skupština poslednji put razmatrala uzbunjivanje, 2009. godine. O njemu će se još govoriti u tački 5.13 u nastavku.

#### Prijavljivanje organima vlasti

4.14 U presudi Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Guja navodi se: „Osoba prvo treba da otkrije informacije pretpostavljenom ili drugom nadležnom organu. Samo u slučajevima kada je ovo zaista neizvodljivo, informacija se može otkriti javnosti kao poslednjem pribežištu.“ Stoga zakon treba da napravi suštinsku razliku između prijavljivanja organima vlasti (što podrazumeva i policiju) i prijavljivanja medijima (ili nevladinim organizacijama, odnosno javnosti uopšte). Poželjan je i „postepeni pristup“ (kao u britanskom pravu). Ovo bi jasno stavilo do znanja da će postojati veća spremnost da se štiti interno odavanje informacija nego odavanje informacija regulatornim telima.

Za interno odavanje informacija treba ispuniti samo osnovne uslove (vidi tačku 4.5); prijava regulatornom telu bi podrazumevala i dodatni uslov da uzbunjivač veruje da informacija koju želi da obelodani spada u nadležnost tog tela. U suštini, obe vrste odavanja informacija treba da budu jednostavne i više podložne zaštiti nego odavanje informacija javnosti.

4.15 Pružanje jasnih smernica za podnošenje prijava organima vlasti smanjiće verovatnoću od opravdanosti odavanja informacija javnosti. Pitanje koji su organi vlasti prikladni za koje probleme, može biti složeno. U britanskom pravu ovaj spisak je sastavljen u okviru odeljka 43F Zakona o radnim pravima iz 1996. godine. To pruža pravnu sigurnost, ali iskustvo je pokazalo da spisak treba prilično često ažurirati. Treba razmotriti koji bi se metod sastavljanja spiska organa vlasti najbolje pokazao u Srbiji, jer taj spisak treba da bude centralizovan, pristupačan i otvoren za ažuriranje kad god je to potrebno.

#### Izuzetno ozbiljni slučajevi

4.16 U Velikoj Britaniji se kao korisno pokazalo uvođenje specijalne odredbe za posebno ozbiljne slučajeve (što je ušlo i u irski nacrt zakona), pa su u takvim slučajevima formalni uslovi za uzbunjivače svedeni na najmanju meru. Kada je podneta prijava o izuzetno ozbiljnoj zloupotrebi, oba zakona zahtevaju samo da postoji dobra vera, odnosno uverenje da je optužba istinita, da otkrivanje informacija nije motivisano ličnom koristi i da je u svim okolnostima bilo opravdano otkriti te informacije. Prilikom utvrđivanja da li je za zaposlenog bilo opravdano da otkrije informacije, posebno se mora imati u vidu identitet osobe kojoj su informacije otkrivene. Kada je britanski zakon bio u parlamentu, vlada je navela da ta odredba „ne znači da ljudi treba da uživaju zaštitu ako su se poneli u punoj meri nerazumno, na primer, ako su se smesta obratili štampi kada je očigledno postojao neki manje štetan način da se problem reši.“

#### Garancija poverljivosti

4.17 Parlamentarna skupština Saveta Evrope preporučuje da se identitet uzbunjivača otkriva samo uz njegov pristanak ili u cilju uklanjanja ozbiljne i neposredne pretnje po javni interes. Naravno, očigledno je da je idealna situacija ona u kojoj uzbunjivač odabere da govori otvoreno. Teško pitanje je u kojim okolnostima se identitet uzbunjivača može otkriti bez njegovog pristanka. Kao što smo videli u tački 3.10, postoji odredba u propisu koji je donela Privredna komora Srbije, koja navodi da se princip poverljivosti može ukinuti kada je to potrebno za svrhu dokazivanja zloupotrebe. Ovo verovatno ide predaleko: ukoliko uzbunjivač nije voljan da pruži dokaze, nema svrhe preduzimati takav korak, jer to može da naškodi uzbunjivaču. Ako se uzbunjivači ohrabruju da istupe, oni treba da znaju da će se poverljivost, ukoliko im je potrebna, održavati uz minimalne izuzetke. Predloženo je da u zakonu stoji da se princip poverljivosti može ukinuti ukoliko to zahteva zakon ili tako naređuje sud. To treba objasniti uzbunjivaču.

4.18 Pravilnik ABPK sadrži detaljne odredbe o poverljivosti (članovi 18. i 19), pa i to koji funkcioneri u samoj Agenciji mogu da znaju identitet uzbunjivača. Ove odredbe su previše detaljne za opšti zakon, ali zakon može navesti da će, ukoliko uzbunjivač zahteva poverljivost, njegov identitet biti poznat samo onima koji to treba da znaju, u zavisnosti od okolnosti slučaja. Stepenn poverljivosti će zavistiti od procene rizika koju će obaviti poslodavac kao deo svoje dužnosti. Ukoliko se u potpunosti shvati da će se princip poverljivosti poštovati i garantovati na odgovarajući način, biće manje razloga da se koristi maska anonimnosti. Međutim, oni koji daju savete uzbunjivačima treba jasno da im stave do znanja da princip poverljivosti neće sprečiti njihove kolege da nagađaju ko je podneo prijavu.

#### Definicija odmazde

4.19 U norveškom zakonu odmazda se uopšteno tumači kao nepovoljan tretman koji predstavlja neposrednu posledicu i reakciju na podnošenje prijave. U Velikoj Britaniji zakon se odnosi na svaku „štetu“. Sudu se prepušta da definiše ovaj široki termin, a sud je zaključio da on obuhvata i neuspeh u odgovarajućem sprovođenju istrage na osnovu prijave.

4.20 Može se dati i konkretniji spisak, kao što je dat u članu 2.3 Pravilnika ABPK. Koji god pristup da se odabere, zakon mora imati pokrivoti i suptilne oblike odmazde. On ne treba da pokriva samo postupke poslodavca, već i mere koje protiv zaposlenog mogu preduzeti kolege. Postoje primeri novih zakona koji u takvim slučajevima prebacuju odgovornost na poslodavce. Na primer, u Luksemburgu je propisano da, ukoliko zaposleni utvrdi da je žrtva odmazde – od strane poslodavca, kolega ili čak osoba sa strane koje su povezane s poslodavcem, poslodavac ima obavezu da dokaže da je taj postupak bio opravdan na osnovu drugih objektivnih elemenata. U Holandiji, rukovodstvo sada ima dužnost da se postara da uzbunjivač ni na koji način ne bude ometan u obavljanju svog posla, što podrazumeva i sprečavanje odmazde od strane kolega (vidi Aneks C za reference). Sprečavanje viktimizacije uzbunjivača treba da spada u deo dužnosti poslodavca, a preduzimanje mera u ovom pravcu treba da se tumači u odbranu poslodavca.

#### Sudski pretresi i nadoknada

4.21 Grupa G20 poziva na to da „uzbunjivači treba da imaju prava u sudskom postupku kao oštećena strana sa individualnim pravom na akciju“, kao i na „sopstveni dan na sudu“. Parlamentarna skupština Saveta Evrope poziva na „privremenu pomoć u očekivanju sudskog pretresa i odgovarajuću finansijsku nadoknadu ukoliko se posledice mera odmazde ne mogu lako otkloniti (6.2.5).“

4.22 Privremenu pomoć treba pružiti brzo, a sud, u idealnim okolnostima, treba da sasluša ceo slučaj u najkraćem roku. U stvarnosti, sudski postupci su retko kada kratki; pre se može reći da su neki duži od drugih. Poželjna je i specijalizacija. U nekoliko zemalja saslušanja slučajeve sprovode sudovi ili tribunali za radne sporove, koji imaju određeni stepen specijalizacije i uglavnom nisu tako spori kao građanski sudovi.

4.23 To što se pravni lekovi uglavnom primenjuju tek kada je šteta već nastala predstavlja slabost međunarodne prakse. Međutim, i za ovo može postojati drugačije rešenje. Namera je da dosuđivanje odštete od strane suda u slučajevima gde je došlo do štete vodi ka tome da poslodavci počnu da preduzimaju preventivne mere. Postoje znaci da se ovo već dešava u nekim zemljama. Međutim, slabost i sporost sudova u Srbiji predstavljaju poseban izazov, a to pitanje se dalje obrađuje u tački 5.5.

#### Obrnuti teret dokaza

4.24 U Rezoluciji Parlamentarne skupštine Saveta Evrope navodi se: „Biće na poslodavcu da utvrdi, izvan svake razumne sumnje, da su bilo kakve mere preduzete na štetu uzbunjivača bile motivisane razlozima koji se ne odnose na njegovo upućivanje na korupciju“ (6.3). Postoje brojni primeri ovog principa obrnutog tereta dokaza u nacionalnim zakonima koji se primenjuju kada slučajevi dođu na sud. Ovaj princip je zaista neophodan, jer bi inače poslodavac mogao da izbegne zakon koji zabranjuje otpuštanje zbog uzbunjivanja tako što će tvrditi da je zaposleni otpušten zbog nečeg drugog. Zaposlenom bi bilo teško da dokaže suprotno.

4.25 U Srbiji već postoji ovakva odredba opšte prirode – član 31. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu. Takva odredba postoji i u Pravilniku ABPK (vidi tačku 3.7), iako je vremenski ograničena. Ukoliko se princip obrnutog tereta dokaza unese u zakon i ukoliko se on automatski primenjuje čim se podnese prijava, neće biti potrebe za postupkom podnošenja zahteva poput onog opisanog u Pravilniku ABPK. U svakom slučaju, iako je još rano za izvođenje zaključaka, dosadašnje ograničeno iskustvo pokazalo je da pokretanje administrativnog procesa za pružanje pravne zaštite na osnovu zahteva podnetih Agenciji nije idealno rešenje. Takođe, načelo obrnutog tereta dokaza nije vremenski ograničeno u drugim jurisdikcijama.

#### Građanska odgovornost za odmazdu

4.26 Parlamentarna skupština Saveta Evrope navodi da „najdelotvorniju opciju za sprečavanje odmazde može da predstavlja lična odgovornost onih za koje se utvrdi da su odgovorni za kršenje zakona o uzbunjivanju i za bilo kakve kaznene mere izrečene poslodavcu.“ Irska planira da uzbunjivačima dozvoli da podnesu tužbu (u njihovom nacrtu zakona to se zove „delikatna odgovornost“) protiv svake treće strane koja pokuša odmazdu protiv njih. Ovo bi mogla da bude korisna odredba.

## Osvešćenost

4.27 GRECO je ispravno istakao da zakon neće biti delotvoran ako ne bude i promovisan na odgovarajući način. Ovo se više tiče prakse nego zakona, ali u Srbiji postoji primer odredbe koja se može prilagoditi za ovu svrhu, iz člana 7. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu. Ta odredba zahteva od poslodavaca da pismenim putem obaveste zaposlene o zabrani zlostavljanja, kao i o pravima, dužnostima i odgovornostima zaposlenih i poslodavaca u vezi sa Zakonom o zabrani zlostavljanja. Slična odredba o uzbunjivanju bi bila veoma korisna. Njome bi se od poslodavca moglo zahtevati da obavesti radnike o politici organizacije u vezi sa uzbunjivanjem. To zapravo znači da organizacija mora da ima sopstvenu politiku. Kazna bi bila to što će se obaveštavanje radnika o ovoj politici uzeti u obzir na sudu u svakom slučaju uzbunjivanja koji bi bio pokrenut.

## Ocena

4.28 GRECO je 2008. godine naglasio da će „zakonodavni okvir za zaštitu uzbunjivača morati da se upotpuni odgovarajućim mehanizmima za sprovođenje i ocenu, koji će obezbediti da zakon efikasno funkcioniše u praksi.“ Ova važna potreba često se zanemaruje u međunarodnoj praksi, a bilo bi korisno da se ona unese u zakon.

## Krivično delo odmazde

4.29 Gore navedene odredbe odnose se na situaciju na radnom mestu. To i dalje ostavlja problem odmazde od strane trećeg lica, koje nije povezano ni sa jednim poslodavcem. Takvi oblici odmazde su najčešće manje suptilni i obuhvaćeni su širim krivičnim zakonikom. Međutim, član 257. mađarskog Krivičnog zakona propisuje specifično krivično delo vršenja odmazde protiv uzbunjivača, za koje sledi zatvorska kazna. Zakon kaže: „Svako lice koji izvrši radnju na štetu lica koje je obelodanilo problem od javnog interesa smatraće se krivim za prekršaj i biće kažnjeno kaznom zatvora ne dužom od dve godine, dobrotvornim radom ili novčanom kaznom.“ Savet za borbu protiv korupcije se zalaže da se i u Srbiju uvede krivično delo odmazde. S obzirom na probleme vezane za građanski sud, koji su izneti ovde u tački 5.4, to bi moglo da bude poželjno, jer nudi dodatni pravac u kome se akcija može usmeriti. Takođe može imati i preventivno dejstvo. Očigledno je da je svrha ovakve odredbe da obuhvati postupke na nižem nivou, koji ne bi potpadali pod opšti krivični zakon. Čini se da ne bi bilo prikladno da se načelo obrnutog tereta dokaza, predloženo u tački 4.23, primenjuje i na ovu odredbu krivičnog zakona.

## Nagrade

4.30 U SAD su odavno uspostavljeni, a u Mađarskoj nedavno uvedeni sistemi koji pružaju novčane nagrade za uzbunjivače. Američki sistem „Qui Tam“, koji postoji u okviru Zakona o lažnim potraživanjima (engl. *False Claims Act*), smatra se jednim od najjačih i najdelotvornijih zakona o uzbunjivačima u svetu. „Qui Tam“ (koji izvorno potiče iz Engleske, iz 12. veka)

dozvoljava građanima koji poseduju dokaze o prevarama u vezi sa vladinim ugovorima da podnesu tužbu, u ime vlade, sa ciljem povraćaja ukradenih sredstava. Na ime nadoknade za pretrpljeni rizik i uloženi napor za podnošenje tužbe u okviru sistema „Qui Tam“, uzbunjivač može da primi deo povraćenih sredstava, najčešće između 15 i 25%. Prema američkom Ministarstvu pravde, SAD su povratile više od 21 milijarde dolara zahvaljujući Zakonu o lažnim potraživanjima.

4.31 Uvođenje ovakvog sistema bi predstavljalo složen poduhvat, ali u Srbiji postoji određena podrške za to, pa se čini da je ovaj predlog vredan daljih razmatranja. Ne odlazeći predaleko u svom predlogu, TI je preporučio da „uzbunjivači treba da prime neko profesionalno ili društveno priznanje za to što su svojim postupkom sprečili veliku štetu po organizaciju ili društvo. Takav sistem, koji bi možda mogao da obuhvati i finansijske nagrade, treba da bude pažljivo osmišljen, uzimajući u obzir specifični nacionalni i pravni kontekst.“

4.32 Mišljenje o ovom pitanju je podeljeno. U Velikoj Britaniji se „Qui Tam“ opisuje kao „borba protiv pohlepe pomoću pohlepe“ i ja lično naginjem ovom mišljenju. Neke zainteresovane strane u Srbiji se protive sistemima koje se oslanjaju na nagrade i više bi volele da neguju kulturu u kojoj je prijavljivanje zloupotreba prirodno i motivisano javnim interesom. Postoji i zabrinutost da bi shema automatskih nagrada mogla da vodi i ka „unapred dogovorenim greškama“, kao i da bi se diskrecione nagrade mogle dodeljivati pristrasno. Ukoliko dođe do primetne uštede zahvaljujući uzbunjivačima, idealno bi bilo da se ta sredstva odvoje u stranu za slučajeve kada sud naredi isplatu nadoknade uzbunjivaču, a poslodavac nije u stanju da je isplati (npr. zbog stečaja).

4.33 Izmene i dopune ZSPIJZ koje je predložio Zaštitnik građana obuhvatale su i opštu zabranu da uzbunjivači primaju nagrade za odavanje informacija (vidi tačku 5.13). Međutim, ta odredba ne bi išla na štetu prava zaposlenog da primi nagradu od organa javne vlasti za to što je prijavio problem. Ovo je u skladu sa britanskim zakonom, čiji je glavni cilj da predupredi „istraživačko novinarstvo motivisano čekovnom knjižicom“. Mediji imaju važnu ulogu u predstavljanju značaja odgovornog ukazivanja na korupciju, ali problem je u tome što kada štampa plaća uzbunjivače, to diskredituje uzbunjivače u celini, podstiče neprikladno odavanje informacija i podriva pokušaje uspostavljanja promišljene i uravnotežene politike prema uzbunjivačima.

4.34 U svojoj presudi u slučaju Guja, Evropski sud za ljudska prava je naveo da „čin motivisan (...) novčanim dobitkom ne opravdava posebno visok nivo zaštite.“ Ovo može da znači da, iako honorar za uzbunjivanje ne isključuje zaštitu u celini, on može da utiče na obim u kome će ona biti dodeljena. Mnogi zakoni o uzbunjivanju uopšte ne spominju novčanu dobit. To znači da je pitanje protivzakonitih isplata prepušteno drugim zakonima i da će radnik, iako u načelu može snositi disciplinske posledice – ili čak biti krivični gonjen – za primanje neprikladnog honorara, i dalje imati pravo na zaštitu s obzirom na to da je otkrio informacije u javnom interesu. Naravno, svaki novčani iznos koji je uzbunjivač primio treba uzeti u obzir prilikom odlučivanja o dodeli nekakve nadoknade.

4.35 Novi zakon predložen u Irskoj ne štiti odavanje informacija motivisano ličnom zaradom, mada se prave izuzeci u slučaju nagrada koje se isplaćuju u skladu s nekim propisom. Čini se da je ovo razuman pristup, pod uslovom da obuhvata i nagrade koje daju kompanija ili profesionalno udruženje uzbunjivača, kao priznanje za dobro vladanje. Neke međunarodne kompanije u Srbiji već dodeljuju bonuse uzbunjivačima.

## B SPROVOĐENJE

### Uloga ABPK

4.36 Član 36. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije zahteva od svake države da „u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema omogući osnivanje tela ili grupe lica zaduženih za borbu protiv korupcije posredstvom sprovođenja zakona.“ Ovo se ne svodi na obavezu države da ima agenciju za sprovođenje zakona specijalizovanu za korupciju, a u svetu postoje brojni različiti modeli agencija za borbu protiv korupcije. Očigledno je, međutim, da javnost ima najviše poverenja u one agencije koje imaju ovlašćenje da se bave istragom i/ili krivičnim gonjenjem. Agencije s takvim ovlašćenjima nalaze se u najpovoljnijem položaju da prime prijave od uzbunjivača, na primer, Kancelarija za specijalne savete u SAD ili Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije u Novom Južnom Velsu (Australija). Međutim, ABPK nema takva ovlašćenja i čini se da nema izgleda da će ih steći. Kako stvari stoje, ABPK ima poteškoća u rešavanju problema na koje ukazuju uzbunjivači, jer nema ovlašćenja da sama stupi u akciju, te mora da ubeđuje druge da preduzmu nešto.

4.37 Vlasti u Srbiji su informisale Savet Evrope (CDCJ) da Pravilnik ABPK „sadrži detaljne smernice za 'podnošenje prijava', koje upućuju javnost u to kome organu treba da prijave sumnje u korupciju i kako to da urade.“ Ali u usvojenoj verziji Pravilnika uzaludno je tražiti takve odredbe. Odredba koja nedostaje zaista bi bila dragocena. Ona bi omogućila građanima da stupe u akciju i uvide da čak i u oblasti borbe protiv korupcije mogu postojati druga tela kojima mogu prijaviti slučajeve, a koja su u boljem položaju od ABPK.

4.38 Kako stvari trenutno stoje, ukoliko se problem ne tiče jedne od njenih osnovnih funkcija (finansiranje političkih stranaka, sukob interesa, prijave imovine), ABPK mora da se obrati drugima; Aneks A pokazuje da ovo može izazvati konfuziju i voditi u ćorsokak. Umesto da se jednoj agenciji prepusti očigledno nezadovoljavajući središnji položaj, čini se da je poželjnije obezbediti, onoliko koliko je to moguće, da se uzbunjivači direktno obraćaju telu koje najbolje može da reši problem na koji ukazuju (na primer, u slučaju lažnog računovodstva u vladinoj agenciji najbolje je obratiti se Državnoj revizorskoj instituciji).

4.39 Ukoliko zakon ima za cilj da pokrije sve zloupotrebe, u tome treba da učestvuju brojne agencije, ne samo one koje se bave korupcijom. Internet portal „Pištaljka“ radi na sastavljanju spiska u kome će se navesti za koje je probleme zadužen koji organ javne vlasti, i to zaista predstavlja dragocen rad.

4.40 Što se tiče zaštite uzbunjivača od odmazde, očigledno je da i zakon i praksa tu dužnost treba da povere poslodavcu. Dužnost brige o zaposlenom pada na poslodavca – čim poslodavac sazna da je podneta prijava za koju se čini da ispunjava zakonske kriterijume, moraće da se postara da ne dođe do odmazde na radnom mestu protiv uzbunjivača. ABPK svakako može da odigra ulogu u podsticanju poslodavaca da ozbiljno shvate svoju dužnost, što upravo i zahtevaju odredbe Pravilnika. Ukoliko postoji potreba za praktičnim, fizičkim merama zaštite, to treba razmatrati u kontekstu programa zaštite svedoka (vidi tačku 3.15). To takođe može da znači da su za ovaj program potrebni dodatni resursi.

#### Planovi integriteta

4.41 Šta god da se u zakonu navodi, poslodavci imaju svu slobodu da promovišu kulturu u kojoj je bezbedno dnuti u pištaljku. ABPK ima ovlašćenje da podstiče ovakav razvoj i namerava da dodatno radi na smernicama za poslodavce o internim sistemima za uzbunjivanje, što će biti deo njihovih planova integriteta. To bi trebalo da bude prioritet.

4.42 Verovatno najbolji savet iz Evrope na temu dobre prakse u internim politikama može se pronaći u besplatnoj publikaciji „Dogovori o uzbunjivanju: kodeks prakse“ (PAS 1998:2008), koju je izradio Britanski institut za standarde u saradnji sa organizacijom PCaW. U njoj se poslodavci podstiču da zaposlenima objasne politike u okviru organizacije koje:

- pružaju primere kako se uzbunjivanje razlikuje od žalbe;
- pružaju zaposlenima mogućnost da ukažu na problem i izvan neposrednog rukovodstva;
- nude pristup nezavisnom kanalu za pomoć koji nudi poverljive savete;
- nude zaposlenima pravo na poverljivost kada govore o svojim sumnjama;
- objašnjavaju kada i kako se sumnja može bezbedno prijaviti nekome izvan organizacije (npr. regulatornom telu) i
- propisuju da (a) viktimizacija *bona fide* uzbunjivača i (b) zlonamerno iznošenje lažnih optužbi predstavljaju disciplinske prekršaje.

4.43 Publikacija naglašava da oni koji su u vrhu organizacije treba da pokažu inicijativu u vezi s ovim pitanjem i da garantuju redovno promovisanje poruke da je prihvatljivo ukazivati na probleme kao uzbunjivač.

#### Podsticanje prijava

4.44 Postoji veća verovatnoća da će se prijave podnositi, i to na pravom mestu, ukoliko potencijalni uzbunjivači na raspolaganju budu imali kanal za pomoć, gde će moći da dobiju nezavisne savete u ranoj fazi. Holandija će ove godine uspostaviti nezavisnu Komisiju za savete i informacije o uzbunjivanju (*Commission for Advice and Information on Whistleblowing – CAVK*). Taj centar će pružati savete (potencijalnim ili stvarnim) uzbunjivačima, i iz javnog i iz privatnog sektora, u vezi s tim kako da ukažu na svoje sumnje. Komisija će proveriti da li postoji mogućnost da se problem reši internim kanalima, a ukoliko ne postoji, pomoći će uzbunjivaču da

pripremi slučaj i prijavi ga nekoj spoljnoj agenciji. ABPK bi mogla, u oblasti korupcije, da igra ovu ulogu u Srbiji. Ovo neće štetiti radu dobrovoljnog sektora, nego će ga dopunjavati (reč je pre svega o organizaciji Transparentnost Srbija, koja vodi Centar za zagovaranje i pravne savete koji prima nekoliko stotina poziva godišnje). Jednom kada bude postojao krovni zakon, prvi saveti mogu i treba da obuhvate činjenicu da zakon pruža zaštitu uzbunjivačima tek kada podnesu prijavu, na osnovu opravdane sumnje, na odgovarajući način.

4.45 Trebalo bi napomenuti da, iako je poželjno da se uzbunjivači predstave vlastima, na njih neće ohrabrujuće delovati ukoliko jedan od prvih koraka prijave bude popunjavanje dugačkog formulara punog ličnih podataka, poput onog koji predviđa Pravilnik ABPK.

#### Anonimne prijave

4.46 U članu 13.2 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije navodi se sledeće: „Svaka država potpisnica će preduzeti odgovarajuće mere da obezbedi da javnosti budu na raspolaganju relevantna tela za borbu protiv korupcije pomenuta u ovoj konvenciji i omogućiti pristup tim telima, gde je to prikladno, kako bi se mogli prijaviti, pa i anonimno, svi slučajevi za koje se može smatrati da predstavljaju krivično delo utvrđeno u skladu sa ovom konvencijom.“ U svom godišnjem izveštaju ABPK preporučuje da se razmotri uvođenje zakonskih mera čiji bi cilj bio sprovođenja člana 13. u praksi.

4.47 Prema trenutnom zakonu, ABPK ne postupa po anonimnim prijavama (član 65. Zakona o ABPK). Izraz „gde je to prikladno“ u članu 13.2. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije pruža priličnu fleksibilnost, jer nemogućnost pokretanja postupka nije isto što i nemogućnost podnošenja prijave. Po mom mišljenju, bilo bi dobro kada bi ABPK mogla da kaže onima koji anonimno podnose prijave da, ukoliko žele da se podaci koje otkrivaju delotvorno upotrebe, moraju da obelodane svoj identitet organima vlasti, s tim što će se njihov identitet čuvati u strogoj poverljivosti.

#### Sistemi prijavljivanja zasnovani na informacionim tehnologijama

4.48 Neke policijske službe u Nemačkoj (na primer, u Donjoj Saksoniji) i Kancelarija za borbu protiv pronevera pri Evropskoj komisiji (OLAF) koriste sisteme za prijavljivanje koji primenjuju tehnološke mere zaštite za čuvanje anonimnosti uzbunjivača, dopuštajući im istovremeno da stupe u dijalog sa istražiteljima. Niko, ni unutar policije ni van nje, ne može da otkrije identitet osobe koja je odlučila da ostane anonimna. Ovo funkcioniše kao „slepo“ poštansko sanduče u kome obe strane ostavljaju poruke. ABPK bi mogla da uspostavi takav sistem bez ikakvih izmena u svom zakonu, pod uslovom da mu je očigledna svrha da ohrabri one koji se pod drugim okolnostima ne bi usudili da progovore i da ima za cilj stvaranje poverenja za upotrebu poverljivih (ili otvorenih) kanala. Sistem je poznat pod nazivom *Business Keeper Management System* (vidi Aneks C za internet linkove).

#### Zahtevi za zaštitu uzbunjivača

4.49 Kada su u pitanju sistemi zasnovani na podnošenju zahteva za zaštitu, međunarodna praksa je ograničena. Mana ovog sistema ogleda se u tome što zahteva da administrativno telo donese odluku, pa tek onda da prava postanu primenjiva. Takođe, ovaj sistem od građana traži da imaju svest o tome da moraju da podnesu zahtev. Ne postoji odredba za žalbe ukoliko ABPK odbije zahtev, što bi moglo da predstavlja problem u svetlu Evropske konvencije o ljudskim pravima. Štaviše, u jednom od malobrojnih slučajeva kojima se bavila ABPK, uzbunjivačica se na kraju žalila da je odredba o načelu obrnutog tereta dokaza iz Zakona o ABPK važila samo na jednom radnom mestu od dva na kojima je radila (vidi Aneks A, A14). Ova vrsta problema bi se uklonila automatskim dodeljivanjem zaštite.

4.50 Ukoliko je uloga ABPK da pruža uzbunjivačima koji obelodanjuju korupciju savete u vezi s tim koja je agencija u najboljem položaju da se bavi njihovom prijavom (što može, ali ne mora biti i sama ABPK), ona takođe može imati i ulogu donosioca odluke o tome da li su potrebne specijalne mere zaštite u slučaju korupcije. Ovo ne bi obuhvatalo odredbu o obrnutom teretu dokaza, jer je ona automatska, ali bi moglo da zahteva vezu s programom zaštite svedoka (vidi tačku 3.15). Uopšteno gledano, važno je da se ne stvaraju očekivanja koja se ne mogu ispuniti ili će građani izgubiti poverenje u institucije.

#### Uloga organa vlasti

4.51 Kao što se vidi u Aneksu A, neki organi vlasti su pokazali veću spremnost i/ili sposobnost da pomognu uzbunjivačima nego neki drugi. ABPK treba da ojača dijalog sa drugim organima vlasti, u okviru svog rada na planovima integriteta. Inspekcije i drugi organi vlasti koji vrše nadzor u svim oblastima treba da podstiču uzbunjivače da im podnose prijave kako bi mogli da delotvorno obavljaju svoje funkcije. Što je veći broj zaposlenih koji su spremni da dunu u pištaljku, to će više odgovorni poslodavci biti ohrabreni i imati podršku da (a) uspostavljaju delotvorne interne sisteme za poštovanje pravila i (b) uspostavljaju otvorene i konstruktivne odnose sa organima vlasti.

## 5 PREPREKE I IZAZOVI

### Problemi sa sprovođenjem zakona

5.1 Zakoni o uzbunjivačima ne mogu delotvorno da funkcionišu bez nezavisnih institucija za sprovođenje zakona i slobodnih medija. Ovo svuda spada u radove u toku, a u Srbiji građani imaju slabo poverenje u osnovne institucije za sprovođenje zakona – policiju, tužilaštvo i sud, pa čak i u medije.

5.2 Kada su slučajevi korupcije u pitanju, to se pokazalo u anketi koju je 2006. godine sprovedla Transparentnost Srbija u saradnji sa Vestminsterskom fondacijom za demokratiju. U anketi je građanima postavljeno pitanje kome bi se obratili ukoliko bi se suočili s korupcijom. Samo 11,1% građana bi otišlo u policiju, a 6,5% u tužilaštvo. Većina bi se obratila prijateljima ili

članovima porodice (22,6%), a veliki deo se ne bi obratio nikome (12,1%). Glavne institucije kojima građani veruju u ovakvim slučajevima jesu Savet za borbu protiv korupcije (19,7%) i predsednikova Narodna kancelarija (8,3%), od kojih nijedna nema izvršnu moć. Treba imati u vidu da je ova anketa sprovedena pre osnivanja ABPK. Anketa iz 2012. godine, koju je TNS sproveo za UNDP, pokazuje da je sada 75% ljudi čulo za ABPK i da 13% veruje da ona treba da predvodi borbu protiv korupcije. Poverenje u policiju kada je korupcija u pitanju ostaje veoma slabo – 74% građana veruje da je policija previše korumpirana da bi se bavila istraživanjem korupcije.

5.3 U izveštaju ABPK iz 2011. godine navodi se da je „najveća prepreka za nadležnost postupanja po predstavkama građana zakonsko ograničenje njene nadležnosti da sama kontroliše i istražuje pitanja iz predstavki. Agencija je primorana da se u velikoj meri oslanja na podatke i informacije koje na zahtev dobija od nadležnih organa. Sporost i neefikasnost ovakve komunikacije i odsustvo prinude u ishodu ovakvih postupaka u najvećoj meri umanjuju i uspešnost Agencije u ovim poslovima.“

5.4 Po rečima zaštitnika građana, sudovi nisu ni efikasni ni neutralni. Takođe, skloni su nerazumnom odugovlačenju i Srbija je zbog ovoga gubila parnice koje su se vodile u vezi sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Slučajevi vezani za radne odnose se, u skladu sa Zakonom o parničnom postupku, tretiraju kao hitni slučajevi, što znači da treba da budu saslušani u roku od 6 meseci. Međutim, u Ministarstvu pravde priznaju da ovo pravilo baš i ne važi u praksi, dok su u Ministarstvu rada rekli da u praksi slučajevi mogu da traju 4–5 godina. Ni konačne sudske presude se ne poštuju uvek. Postoji postupak za mirno rešavanje radnih sporova osmišljen kako bi se smanjio broj slučajeva koji stižu na sud. Međutim, u Ministarstvu pravde su mi rekli da odugovlačenje postupaka i slab autoritet suda podrivaju pokušaje vansudskog rešavanja slučajeva, jer poslodavci više vole da oprobaju svoje šanse u dugim, razvučenim procesima koji možda nikada neće imati posledice po njih, nego da odmah plate.

5.5 Sudovi za radne sporove nisu bili ništa brži od običnih građanskih sudova kada su ukinuti 1992. godine. Otuda sadašnji predlog sindikata da se ponovo uvedu sudovi za radne sporove možda i neće biti od koristi, čak i ako bude usvojen. Postoje posebna odeljenja za radne sporove pri običnim građanskim sudovima. Pošto je specijalizacija moguća, trebalo bi razmotriti da li se deo odeljenja za radne sporove (možda veoma mala grupa sudija) može odrediti za bavljenje slučajevima uzbunjivača. Oni bi bili u položaju da izgrade potrebno stručno znanje i odnose sa regulatornim telima, kao i da razumeju kada je potrebno brzo donositi odluke (posebno u slučaju privremene pomoći).

5.6 Opšta situacija u pogledu sprovođenja zakona nije pogodna za uzbunjivanje, ali postoji nada se da će se promeniti nabolje, u svetlu različitih projekata za reforme. U specifičnoj oblasti uzbunjivanja vredno je pomena da je policija nedavno (u decembru 2011. godine) izdala priručnik o korupciji, u kome ohrabruje policajce da prijavljuju korumpirane kolege.

Politički kontrolisani mediji

5.7 Što se tiče medija, u Savetu za borbu protiv korupcije kažu da njih „čvrsto kontrolišu političari i tajkuni.“ U Nezavisnom udruženju novinara takođe kažu da je štampa politički kontrolisana, izuzev nekih manjih novina. Međutim, moderna tehnologija otvorila je nove kanale uzbunjivačima – tu je pre svega internet portal „Pištaljka“, koji su 2010. osnovali novinari otpušteni iz jednog lista kada su obelodanili da je taj list pod političkom kontrolom. „Pištaljka“ se uglavnom bavi zloupotrebom funkcija i javnih fondova. Problem je u tome što se ovaj portal ne čita masovno. Sam Savet za borbu protiv korupcije, osnovan kao vladino savetodavno telo 2001. godine, ima uticaj na javno mnjenje i svoje mišljenje jasno stavlja do znanja. Savet analizira slučajeve i upućuje ih tužilaštvu, ali u Savetu kažu da ono za 9 godina nije procesuiralo nijedan od njihovih slučajeva.

#### Resursi za regulatorna tela

5.8 Savet za borbu protiv korupcije je pisao o „nepostojanju radnih uslova za nezavisne regulatorne organe, kao i njihovu autonomiju i kvalitetan rad.“ Jasno je da regulatornim telima u celini nedostaju resursi, ali neka od njih, s druge strane, ipak mogu da ostvare rezultate, kao što pokazuje Aneks A.

#### Postizanje konsenzusa

5.9 Kao i u svim jurisdikcijama, povezivanje zakona o uzbunjivačima sa drugim relevantnim zakonima – na primer, sa zakonima o tajnosti i zaštiti podataka – predstavlja izazov. Ovaj zadatak zahteva opširne konsultacije i angažovanje svih zainteresovanih strana, što se ne može postići u kratkom vremenskom roku. Nekoliko velikih zainteresovanih strana ubeđeno je da postoji potreba za novim pristupom, ali ovo možda ne važi za sve.

#### Primeri iz privatnog sektora

5.10 Pronalaženje primera iz privatnog sektora ima veliki značaj. Međunarodne kompanije u Srbiji su dobro shvatile koliko je poželjno uspostaviti politiku o uzbunjivačima koja ohrabruje zaposlene da ih najpre obaveste o problemima internim putem, pre nego što problemi prerastu u krizu. Ovo predstavlja dobru poslovnu logiku, koju podstiče i američki Sarbejns-Okslijev zakon (engl. *Sarbanes-Oxley Act*) koji se primenjuje na međunarodnom nivou. Sarbejns-Okslijev zakon se neposredno primenjuje na svaku kompaniju koja je registrovana na američkoj berzi, a posredno i na evropske podružnice registrovanih američkih kompanija. Ovaj zakon nameće obavezu kompanijama da uspostave nezavisne interne komitete za reviziju i da pruže priliku zaposlenima da na bezbedan način, pa i anonimno, internim putem ukažu na nepravilnosti u vezi sa računovodstvenim ili finansijskim pitanjima (Odeljak 301).

5.11 Proces izrade zakona će morati da uzme u obzir i mišljenja malih i srednjih preduzeća. Bilo bi važno da se jasno stavi do znanja da što više preduzeća budu razvijala politiku internog

bavljenja ovim problemom, to će biti manje potrebe za otkrivanjem informacija spoljnim činionicima.

#### Nerealna očekivanja

5.12 Jasno treba staviti do znanja da je na kraju nemoguće zaštititi uzbunjivače od svih rizika. Često se ispostavlja da je za njih nepraktično da nastave sa starim poslom. Odluka da dunu u pištaljku je teška i može dovesti do dugotrajnog učestvovanja u rešavanju problema, pošto sudski procesi mogu da potraju godinama. Krovni zakon može imati za cilj jedino da štetu svede na najmanju moguću meru i da se postara za to da ukoliko šteta ipak nastane, sud uzbunjivaču za to dodeli nadoknadu. Promena same kulture zahteva šire društveno i političko angažovanje.

#### Poverljive informacije

5.13 Zaštitnik građana je 2009. godine podneo nacrt odredbi o uzbunjivačima (samo za javni sektor) sa ciljem da one postanu deo ZSPIJZ, ali skupština ih nije prihvatila. Ove izmene i dopune je izvorno predložio Poverenik za informacije, koji nema ustavno pravo da skupštini predlaže izmene i dopune zakona. Ove izmene i dopune bi dozvolile da se razne vrste informacija, ma koliko tajne bile, obelodane javnosti ukoliko se ispune uslovi poput onih navedenih u tački 4.9.

5.14 U Izveštaju o radu Poverenika za informacije iz 2010. godine objašnjava se šta se dogodilo (tačka 6.4.2): „Usvojena verzija ovih odredbi nudi zaštitu samo onima koji otkrivaju informacije kojima bi javnost i onako mogla da pristupi u skladu sa zakonom, što ih čini *de facto* besmislenim. Tako zakonsko uređenje ne garantuje nikakvu zaštitu od odgovornosti za zaposlene koji, u dubokom uverenju da je načelo tajnosti upotrebljeno kao paravan za neke protivzakonite radnje, otkriju poverljive informacije ili dokumenta.“

5.15 Tako se upotreba poverljivog materijala pokazala kao kamen spoticanja 2009. godine. Vlada i skupštinski odbor su odbili izmene i dopune koje je predložio Zaštitnik građana, uz obrazloženje da bi ovo pitanje trebalo da bude regulisano drugim zakonom, pre svega Zakonom o tajnosti podataka. Svakako se može reći da je bolje razmatrati ovo pitanje van konteksta ZSPIJZ, koji se bavi javnim pristupom informacijama. Situacija s uzbunjivačima je nešto drugačija pošto oni već poseduju informacije, s obzirom na svoj položaj, a zabrinuti su za protivzakonitu radnju. Ovo je dobro istaknuto u studiji CEE: „Uzbunjivanje se često doživljava kao element slobode informacija. Međutim, ne treba brkati ova dva pojma. Na jednoj strani, pojam uzbunjivanja pokriva više od pojma slobode informacija, jer se može odnositi na izuzetne informacije. Na primer, može da se odnosi na otkrivanje poverljivih informacija u vezi sa lošim postupcima u državnoj upravi. Na drugoj strani, to može biti i manje: uopšteno gledano, otkrivanje informacija u javnom interesu mora da se odvija posredstvom zvaničnih kanala. Dok sloboda informacija znači nesputano širenje informacija, uzbunjivači (prema nepisanim pravilima) moraju otkriti informacije nadležnim organima.“

5.16 Kao što je rečeno u Poglavlju 4, prema međunarodnoj praksi je prihvatljivo da za zaposlene u vojnim i bezbednosnim službama, kao i za informacije čije je otkrivanje zabranjeno zakonom zbog vitalnih interesa kao što su nacionalna bezbednost i spoljni poslovi, postoje specijalni kanali. U takvim slučajevima zakon o uzbunjivačima možda neće štiti odavanje informacija štampi, ali će štiti otkrivanje informacija ovlašćenim kanalima. Zaštitnik građana je već ovlašćen da razmatra materijal koji je označen kao državna tajna. Zaštitnik građana takođe uživa poverenje javnosti, te stoga predstavlja pogodan ovlašćeni kanal.

5.17 Ukoliko u izuzetnom slučaju uzbunjivač smatra da nema drugu razumnu alternativu osim da materijal koji se smatra strogo poverljivim iznese u javnost, član 3. Zakona o tajnosti podataka nudi mogući put (vidi tačku 3.18) tako što se sudu prepušta da se pobrine da se ovo uradi propisno. Uzbunjivač može da tvrdi da oznaka tajnosti služi kako bi se prikrilo krivično delo, te sud može da ukine tu oznaku.

### Zaštita podataka

5.18 Zemlje koje žele da postanu članice Evropske unije moraju da usklade svoje propise o zaštiti podataka sa Direktivom 95/46/EZ. Da bi se smatrala legitimnom, obrada podataka u propisima o uzbunjivačima mora da zadovolji jedan od uslova postavljenih u članu 7. ove direktive. Prema članu 7c, uspostavljanje sistema za uzbunjivanje je legitimno ukoliko je neophodno radi ispunjavanja pravnih obaveza kojima podleže telo koje kontroliše podatke. To znači da uspostavljanje kanala za prijavljivanje treba da ima za svrhu ispunjavanje pravne obaveze koju je nametnula EU ili zakon države članice, odnosno preciznije rečeno, pravne obaveze da se uspostave postupci za unutrašnju kontrolu u dobro definisanim oblastima.[29] Prema članu 7f, uspostavljanje sistema za prijavljivanje može se smatrati neophodnim za potrebe legitimnog interesa bilo tela koje kontroliše podatke bilo trećeg lica kome su podaci otkriveni. Prema Radnom telu za član 29. (engl. *Article 29 Working Party*), grupi evropskih organa za zaštitu podataka, „čini se da je cilj obezbeđivanja finansijske sigurnosti na međunarodnim tržištima finansija, i to posebno sprečavanja pronevera i zloupotreba u oblasti računovodstva, međunarodne računovodstvene kontrole i revizije, kao i prijavljivanja i borbe protiv podmićivanja, zapravo legitiman interes poslodavca koji opravdava obradu podataka uz pomoć sistema za uzbunjivanje u ovim oblastima.“

### Odmazda van radnog mesta

5.19 U izveštaju ABPK za 2011. godinu navodi se sledeće: „U praksi Agencije dešavali su se i slučajevi u kojima su lica protiv kojih su podnošene predstavke zbog sumnje u korupciju pribegavala radnjama odmazde prema podnosiocima; retribucija se, pritom, nije ograničavala samo na radnopravnu sferu uzbunjivača, već su, u pojedinim slučajevima, uzbunjivači bivali izloženi praćenju, zbog čega su osećali pretnju po sopstvenu bezbednost i bezbednost svoje porodice.“

## 6 ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Postoji li dovoljno snažna osnova?

6.1 Različite institucije su ukazale na nedostatke u zaštiti uzbunjivača, i domaće (na primer, ABPK, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije) i međunarodne (GRECO i EU). Štaviše, u interesu je svake zemlje da obezbedi jasne kanale za uzbunjivače, kako bi se rizici prepoznali i rešili pre nego što se razviju u krizu. To će takođe smanjiti verovatnoću da će se uzbunjivač obratiti štampi, što će Evropski sud za ljudska prava smatrati opravdanim.

6.2 Iako bi bilo moguće ukloniti nedostatke na koje se odnose postepene izmene i dopune postojećih zakona, među zainteresovanim stranama u Srbiji rašireno je mišljenje da je potreban novi, krovni zakon. U ovom kontekstu vredi imati na umu irsko iskustvo. Pošto je najpre obavestila GRECO da će uneti zaštitu uzbunjivača u propise koji se odnose na pojedinačne sektore, Irska je promenila mišljenje kada je primila kritike na domaćem nivou, pre svega od irske Komisije za standarde u javnoj upravi. Takođe, u Izveštaju o radu tribunala Mahon (koji je osnovan radi istraživanja optužbi o korupciji među političarima) za 2012. godinu navodi se da je fragmentarni pristup doveo do zapetljanog i netransparentnog sistema za zaštitu uzbunjivača, zbog čega postoje svi izgledi da će takav sistem navoditi ljude da odustaju od podnošenja prijave o korupciji. Sve ovo je dovelo do toga da je irska vlada najavila jedinstven sveobuhvatan radni okvir za zaštitu uzbunjivača na ujednačen način u svim sektorima ekonomije i ta procedura je u parlamentu pokrenuta. Ovo bi mogao da bude koristan savremeni model za Srbiju.

Pravna promena

6.3 Postoje dva aspekta o kojima treba nešto reći: prvo, novi krovni zakon koji će pružiti zaštitu pred sudom u slučaju spora; drugo, pravne i praktične mere koje treba da ojačaju položaj regulatornih tela. Svi predlozi izneti u tekstu koji sledi zahtevaju dalju diskusiju i raspravu.

Novi krovni zakon

6.4 Krovni zakon treba izraditi tako da obuhvata sve radnike, i u javnom i u privatnom sektoru, koji prijavljuju zloupotrebe. Ministarstvo rada je naklonjeno ideji da on bude deo Zakona o radu. Ovo je poželjno utoliko što bi tako zakon postao poznat, odnosio bi se na sve zaposlene i spadao bi u nadležnost Inspektorata za rad. Za sve zaposlene koji ne potpadaju pod Zakon o radu – na primer, za državne službenike – morala bi da se pokrene zasebna akcija. Glavne odlike zakona bi bile sledeće:

- Zakon treba da se odnosi na upozorenja na protivzakonite radnje (planirane ili izvršene) ili na njihovo prijavljivanje. [4.4]
- Da bi radnik primio zaštitu, mora ispuniti uslov da ima opravdane osnove za sumnju i da postupa u dobroj namer (u smislu iskrenosti). [4.5–4.7]

- Ukoliko radnik podnosi prijavu nekom regulatornom telu, može postojati dodatni uslov da veruje da informacija koju namerava da otkrije spada u nadležnost tog tela. [4.14]
- Treba da postoji merodavna lista kojim se organima podnosi koja vrsta prijave. [4.15]
- Kada je reč o javnom otkrivanju informacija, test treba da bude da li je to razumno u datim okolnostima. Opravdanje da je to razumno zavisice od ozbiljnosti pitanja i od toga da li alternativni kanali postoje, da li su funkcionalni ili se očekuje da neće funkcionisati. [4.9]
- Ukoliko je osoba postupala u skladu sa zakonom o uzbunjivačima, to treba da joj služi u odbranu u slučaju bilo kakvog relevantnog građanskog ili krivičnog postupka protiv nje (na primer, za klevetu ili za kršenje načela tajnosti ili zakona o autorskim pravima). [4.9]
- Za radnike u vojnim i obaveštajnim službama treba da postoje specijalni kanali. [4.10]
- Za posebno ozbiljne slučajeve treba da postoji specijalna odredba kako bi se u tim slučajevima formalni uslovi za uzbunjivače sveli na najmanju meru. [4.16]
- Treba poštovati poverljivost ukoliko uzbunjivač tako želi i ne odavati njegov identitet osim ukoliko to ne traži zakon ili sud. [4.17]
- Odmazdu treba definisati široko kako bi obuhvatila sve mere koje negativno utiču na uzbunjivače, bilo da ih preduzimaju poslodavac ili kolege. [4.19 i 4.20]
- Pravo obraćanja sudu u slučaju odmazde. Sud ima ovlašćenje da dodeli privremenu pomoć (u ranoj fazi) i nadoknadu na kraju procesa tokom koga je uzbunjivač pretrpeo nekakvu odmazdu. [4.21]
- Sudovi će primenjivati princip obrnutog tereta dokaza koji će važiti čim uzbunjivač otkrije informacije ili izrazi nameru da otkrije informacije. Efekat ovog principa je da će se za svaku odmazdu smatrati da je motivisana otkrivanjem informacija, osim ukoliko poslodavac ne uspe da dokaže suprotno. [4.24]
- Pravo uzbunjivača da pokrene građansku parnicu protiv trećeg lica koje izvrši odmazdu protiv njega. [4.26]
- Od poslodavaca se zahteva da obaveste radnike o odredbama zakona i o sopstvenoj politici o uzbunjivačima, a od sudova se zahteva da, kada razmatraju slučajeve, uzmu u obzir da li su poslodavci to i uradili. [4.27]
- Zakon treba da se revidira nakon dve godine funkcionisanja. [4.28]

6.5 U svetlu potrebe da se razmotre okolnosti i izvan radnog mesta, treba takođe utvrditi novo krivično delo pretnje ili preduzimanja drugih mera protiv lica zato što je to lice prijavilo zloupotrebu. (Ovo se nadovezuje na predlog Zaštitnika građana iz tačke 3.26). [4.29]

6.6 Pitanje da li zakon treba da sadrži odredbe o nagradama predstavlja stvar lokalne odluke u svetlu dalje rasprave. [4.30ff]

6.7 Pravilnik ABPK treba ponovo razmotriti u svetlu novog zakona. Čak i u okviru njenih trenutnih nadležnosti, za ABPK postoje drugi prioriteti u ovoj oblasti:

- (i) da obezbedi da poslodavci uspostavljađu politiku o uzbunjivačima kao deo svojih planova integriteta [4.41];
- (ii) da razvije svoju ulogu pružaoca poverljivih saveta u ranoj fazi onima koji razmišljaju da prijave korupciju (kao novoosnovana CAVK u Holandiji) [4.44].

6.8 Prema predloženom modelu, sud bi vršio nadzor pružene pravne zaštite. Zbog potrebe da se problemi rešavaju brzo, bilo bi dobro razmisliti o ideji specijalizovane jedinice pri odeljenju za radne sporove građanskog suda, koja bi se bavila slučajevima uzbunjivača [5.8]. Neposredne mere fizičke zaštite pružale bi se kao deo programa zaštite svedoka, za koji će možda biti potrebni dodatni resursi [4.40].

Jačanje regulatornih tela

6.9 Imajući posebno u vidu koliko je teško izdejstvovati brz odgovor od suda, treba revidirati ovlašćenja regulatornih tela u vezi sa uzbunjivačima. U ovoj studiji mogu se dati samo neke smernice:

- Zaštitnik građana je predložio novi nacrt zakona [3.26] koji bi mu dao ovlašćenje da suspenduje ili ukine sve mere preduzete protiv osobe koja ga je obavestila o protivzakonitim radnjama.
- Inspektorat za rad nije zadovoljan svojim ovlašćenjima [3.31]. On bi trebalo da bude u stanju da izriče kazne poslodavcima koji se ne povinuju njegovim odlukama.
- Takve odredbe bi se mogle uneti u zakone na osnovu kojih funkcionišu regulatorna tela.
- Pored ovoga, postoji mogućnost da više regulatornih tela uvede telefonske linije za primanje prijave o zloupotrebama.

## ANEKS A – PRIMERI SLUČAJEVA UZBUNJIVAČA (NEZVANIČNI IZVEŠTAJI)

A1 Ivan Ninić, srednjoškolac smešten u učeničkom domu, prijavio je zloupotrebe koje je vršio direktor te ustanove. On je primetio nepravilnosti u prikupljanju novca od učenika i, prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, podneo zahtev za uvid u podatke o upotrebi sredstava i za inspekciju Ministarstva prosvete. Vlada prvo nije htela da mu izađe u susret, pošto je Ninić bio maloletan, ali je Poverenik za informacije bio uporan. Zbog svog angažovanja ovaj učenik je izgubio stipendiju za narednu školsku godinu. Međutim, javno tužilaštvo je otvorilo krivičnu istragu i nekoliko ljudi je bilo optuženo. Takođe se promenio sistem prikupljanja novca. Ninić je za internet portal „Pištaljka“ pisao i o nepravilnostima u nekim javnim preduzećima, pa je bio žrtva uznemiravanja od strane državnih inspekcija tokom 2011. godine.

A2 Goran Milošević, radnik u javnom preduzeću za puteve, anonimno je prijavio zloupotrebe velikog obima u vezi sa prikupljanjem putarina za kamione. Preduzeće nije obnovilo radni ugovor s njim. On nije imao poverenja u policiju, pa je lično prikupio neke dokaze o zloupotrebama, a do ostalih je pokušao da dođe uz pomoć Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Preduzeće mu nije odobrilo pristup. Međutim, Poverenik za informacije je uspeo da dođe do očitavanja naplaćenih putarina u određenom vremenskom periodu, koja su, kada su ih uporedili sa Miloševićevim video materijalom koji prikazuje broj kamiona koji su prošli kroz naplatnu rampu u istom periodu, dokazala da se naplaćene putarine ne poklapaju sa brojem vozila. Nekoliko meseci kasnije policija je otkrila veliku organizovanu grupu koja je vršila zloupotrebe, pa je pokrenut krivični postupak protiv „putne mafije“. Za čoveka koji je ukazao na zloupotrebe i uštedeo državi veliku količinu novca nije bilo nikakve nagrade. Naprotiv, on je tri godine bio bez posla.

A3 Milica Trifković, direktorka Geoputa, privatnog preduzeća za izgradnju puteva, navela je da je njeno preduzeće bilo žrtva korupcije u procesu javnih nabavki i da su dva preduzeća u državnom vlasništvu bila protivzakonito favorizovana. Geoput je podneo pritužbu Komisiji za prava ponuđača, koja je presudila u njegovu korist i naložila preduzećima u državnom vlasništvu da postupe u skladu sa zakonom i prepuste ugovore za relevantne deonice puta Geoputu. Ova preduzeća su, međutim, ignorisala odluku Komisije, iako su prema zakonu morala da joj se povinuju. Milica Trifković nije mogla da zainteresuje medije u Srbiji za svoj slučaj, te se obratila novinama EurActiv koje izlaze u Briselu.

A4 Ministarstvo zdravlja je u junu 2011. godine imenovalo Ljubišu Milanovića, bivšeg policijskog inspektora, za savetnika za borbu protiv korupcije. Prema portalu „Pištaljka“, dok je Milanović bio na položaju ostvaren je neki napredak, ali on je ovaj položaj napustio u januaru 2012. godine. Ministar je rekao da je Milanović sam odlučio da napusti Ministarstvo, ali on je porekao da je podneo ostavku. Dodao je i da je predsednik Tadić vršio pritisak na ministra Stankovića da ga razreši dužnosti nakon što je na televiziji govorio o korupciji na najvišim nivoima u policiji i tužilaštvu. Milanović je rekao da su i drugi želeli da govore o korupciji, ali su se plašili.

A5 Borko Josifovski je 2006. godine bio direktor Gradskog zavoda za hitnu medicinsku pomoć u Beogradu, kada je otkrio da su neki lekari u službi primali novac od privatnih pogrebnih preduzeća u razmenu za adrese nedavno preminulih. Josifovski je tvrdio da ovi lekari čak i ne pokušavaju da ožive pacijente na samrti. Prijavu je najpre podneo Ministarstvu zdravlja, ali pošto Ministarstvo ništa nije preduzelo, Josifovski je izašao u javnost. Otpušten je dva dana posle konferencije za štampu, iako je kasnije izveštaj Ministarstva zdravlja podržao njegove tvrdnje. Kada je primio pretnje smrću, Josifovski je napustio zemlju i proveo godinu dana radeći za jednu italijansku nevladinu organizaciju kao doktor u Sudanu. Na kraju je podneo privatnu krivičnu tužbu, ali tužilaštvo ju je odbacilo uz obrazloženje da Josifovski „nije imao ličnog interesa“ u slučaju. U novembru 2011. godine ABPK je tužilaštvu podnela krivičnu tužbu protiv dvoje lekara iz Gradskog zavoda za hitnu medicinsku pomoć, na osnovu dokumentacije Josifovskog. Tužilaštvo tek treba da otvori istragu.

A6 Biljana Mraović nije ponovo imenovana za sudiju u decembru 2009. godine, kada je pravosuđe u Srbiji prolazilo kroz proces „reforme“. Ona se u karijeri isticala kao sudija za krivična pitanja u Šapcu, a za to što nije imenovana okrivila je jednog višeg sudiju koji je obarao njene presude jer je prihvatao mito od advokata koji su zastupali kriminalce. Ona je poslala pismo sa dokazima za svoje tvrdnje nekim institucijama, pa i Kabinetu predsednika. Umesto da proveriti njene tvrdnje, Kabinet je poslao njeno pismo višem sudiji koji je onda tužio Biljanu Mraović za klevetu. Štaviše, jedan funkcioner iz Kabineta predsednika je telefonirao Biljani Mraović i pretio joj, rekavši da će je tužiti za to što je napisala. Kasnije je Poverenik za informacije, koji je takođe i poverenik za zaštitu podataka o ličnosti, istražio slučaj i podneo tužbu protiv Kabineta predsednika i nepoznatog lica koje je pretilo Biljani Mraović. Kabinet je platio novčanu kaznu, ali tužioci nisu istražili optužbe za pretnju.

A7 Jednog funkcionera službe bezbednosti su zamolili da ispita zloupotrebe u svojoj službi, ali kada je on počeo time da se bavi, premestili su ga na jug zemlje. Upravni sud je mogao jedino da preispita zakonitost premeštaja, ali je Zaštitnik građana mogao da razmotri pravičnost ove situacije poredeći ono što se dogodilo sa nekim drugim situacijama. Zaključio je da je premeštaj bio posledica odmazde. Bez obzira na to, nije uspeo da izdejstvuje pozitivan ishod i ovaj funkcioner je napustio službu bezbednosti.

A8 Jedan rukovodilac u železničkom preduzeću prijavio je protivzakonite javne nabavke – kupovinu vozova bez javnog tendera. Bio je otpušten. Jedna nevladina organizacija se obratila Povereniku za informacije u vezi s ovim pitanjem, a on je otkrio da je plaćeno 800.000 evra više od odobrene sume i da je ovaj iznos upotrebljen da se plati posrednik koji nije imao nikakvog znanja o vozovima. Direktori su sada u zatvoru.

A9 Jedan zaposleni u organu lokalne samouprave prijavio je Povereniku za informacije zloupotrebe na svom radnom mestu – zaposlili su više ljudi nego što su smeli, i to su radili sistematski. Na osnovu dokumentacije Poverenik je utvrdio da su njegove sumnje tačne. Bez obzira na to, zaposleni je otpušten.

#### Slučaj dr Bojane Bokorov

A10 Dr Bojana Bokorov, radiolog, 2010. Godine uzbunila u vezi sa praksom u njenom institutu, Institutu za onkologiju Vojvodine, da se pacijentima iz inostranstva, mahom iz Bosne, dopušta da primaju terapiju zračenjem za lečenje raka preko reda u zamenu za novac. Optužba je bila da ovakvo plaćanje predstavlja korupciju. Ona je podnela zahtev za zaštitu uzbunjivača Agenciji za borbu protiv korupcije, u skladu sa Pravilnikom, napominjući da je suočena s odmazdom. Navela je da Ministarstvo zdravlja nije odobrilo dodatni rad na stranim pacijentima i da je to uzrokovalo veliku štetu pacijentima na listi čekanja (neki su čak preminuli čekajući na zračenje).

A11 ABPK se obratila Ministarstvu zdravlja u vezi s ovim pitanjem, a ono je odgovorilo da je preduzelo znatne napore kako bi prilagodilo rad Instituta potrebama građana Srbije, kao i da će,

u saradnji sa drugim organima, nastaviti da prati rad ove ustanove i njenih unutrašnjih organizacija, odnosno upravljanje radnim procesom i odgovornost za zakonitost njenog rada.

A12 ABPK je započela proces zaštite položaja dr Bokorov na Institutu, obaveštavajući odgovorna lica da će se za odmazdu smatrati sve preduzete mere koje ostavljaju posledice po njen radni odnos ili radne uslove, a protivne su njenoj volji, u naredne dve godine. ABPK je takođe tražila od direktora Instituta da objasni okolnosti pod kojima se organizuju i sprovode dodatne terapije zračenjem. ABPK je tražila i opis činjenica u vezi sa sprovođenjem radioterapije na tom Institutu.

A13 ABPK smatra da su odgovori koje je primila u velikoj meri nezadovoljavajući. Agencija je obaveštena da je sve što se odvijalo na tom institutu rađeno u skladu sa zakonom i da dr Bokorov nije trpela nikakvu odmazdu. ABPK je zatražila od direktora da joj dostavi liste čekanja iz Odeljenja za terapiju zračenjem za period 2010–2012. godine, napominjući da će pokrenuti prekršajni postupak protiv direktora ukoliko ne ispuni zahtev Agencije, u skladu sa Zakonom o ABPK. Dr Bokorov je zatražila da je premeste na drugo radno mesto u okviru Instituta, ali direktor je odbio njen zahtev, čak i kada je ABPK intervenisala i tražila od njega da joj izade u susret. Direktor Instituta je navodno izjavio da neće preduzeti ništa ukoliko se ne dokaže njegova krivica.

A14 Posao dr Bokorov na Institutu je pokriven njenim zahtevom za zaštitu uzbunjivača, ali je zato otkazan njen ugovor o radu na Medicinskom fakultetu, gde je takođe bila zaposlena. ABPK je tražila od Inspektorata za rad da ispita okolnosti ovog otpuštanja i da li je ono povezano sa prijavom koju je dr Bokorov podnela Institutu.

A15 Dr Bokorov je prijavila i slučaj sličan njenom: „Moja koleginica, Vanja Karadinović, takođe je ukazala na nepravilnosti, što ju je smesta izložilo odmazdi od strane direktora Klinike za radioterapiju. Na kraju je ostavila posao i preselila se u Crnu Goru. Iako je registrovani specijalista, Institut je povukao njenu radnu dozvolu pri Udruženju doktora medicine i odbio da joj vrati njenu dokumentaciju o radnom stažu, zbog čega nije mogla da detetu izvadi zdravstvenu knjižicu. Zbog ovoga je tužila Institut.

A16 Septembra 2009. ja sam išla na sud kao svedok, kao i još jedan naš kolega, koji je napustio Kliniku zbog zlostavljanja na radu. Kada smo ušli u sudnicu, obavestili su nas da je sudija zadužena za naš slučaj bila na bolovanju i da su nam zakazali nov pretres za novembar 2010. Izašli smo u hodnik da se posavetujemo. Naš advokat je otišao u drugu sudnicu i tamo je ugledao sudiju zaduženu za naš slučaj, koja je navodno bila bolesna. Otišli smo tamo i ona je bila veoma agresivna prema našem advokatu, optuživši ga da joj je već izazvao velike probleme sa žalbama koje je uložio Apelacionom i Kasacionom sudu. Onda se iznenada rasplakala i rekla da neće da umre u 41. godini života. Napustili smo sudnicu zaprepašćeni.“

## Drugi slučajevi odmazde

A17 Neki slučajevi koje su mi opisali kao slučajeve uzbunjivača zapravo predstavljaju slučajeve krivičnog nasilja prema osobama čiji je posao da prijavljuju zloupotrebe. Upravo oni ilustruju razmere problema:

- Na primer, Poverenik za informacije je pomenuo slučaj kada se jedan policajac, pretvarajući se da je vozač taksija, infiltrirao u grupu organizovanog kriminala, da bi onda otkrio da su drugi policajci učestvovali u toj grupi kao kriminalci. Zapalili su mu kuću, njegovoj porodici se dogodila sumnjiva saobraćajna nesreća i pokazalo se da je nemoguće da se on vrati na posao.

## ANEKS B – SKRAĆENICE

ABPK – Agencija za borbu protiv korupcije (Srbija)

SBPK – Savet za borbu protiv korupcije (Srbija)

CAVK – Komisija za savete i informacije o uzbunjivanju (Holandija)

Konvencija SE – Građanskopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (1999)

ECHR – Evropska konvencija o ljudskim pravima

ECHR – Evropski sud za ljudska prava

GRECO – Grupa država protiv korupcije (Savet Evrope)

ZSPIJZ – Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

KPK – Komisija za borbu protiv korupcije (Slovenija)

MP – Ministarstvo pravde Republike Srbije

OLAF – Evropska kancelarija za borbu protiv pronevera (Evropska komisija)

PACE – Parlamentarna skupština Saveta Evrope

PCaW – Javni interes na delu (*Public Concern at Work*, Velika Britanija)

Pravilnik – Pravilnik ABPK opisan u tačkama 3.6–3.8.

UNCAC – Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

UNDP – Program Ujedinjenih nacija za razvoj

## ANEKS C – LITERATURA

### Zvanični dokumenti iz Srbije:

Godišnji izveštaj Zaštitnika građana (ombudsmana) za 2009.  
Godišnji izveštaji ABPK za 2010. i 2011.  
Godišnji izveštaji Poverenika za informacije od 2009. do 2011.  
Priručnik Ministarstva unutrašnjih poslova „Stop korupciji u policiji“, decembar 2011.  
Anketa o merilima korupcije koju je sproveo TNS Medium Gallup za UNDP, 2012.

### Savet Evrope:

20 smernica za borbu protiv korupcije (Rezolucija 97(24))  
Konvencija građanskog prava o korupciji ETS 174 (1999)  
GRECO evaluacioni izveštaj o Srbiji, drugi krug  
GRECO izveštaj o aktivnostima za 2006.  
„Zaštita uzbunjivača“ – Izveštaj Komiteta za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, izvestilac Piter Omcit, (2009, dokument 12006)  
Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729 (2010) i Preporuka 1916 (2010) o zaštiti „uzbunjivača“  
„Zaštita uzbunjivača“ – Izveštaj/studija za Evropski Komitet za pravnu saradnju (CDCJ), autori Pol Stivenson i Majkl Levi (2012, u pripremi)

### Slučajevi Evropskog suda za ljudska prava:

Tilak protiv Belgije [br. 20477/05, 27. novembar 2007.]  
Guja protiv Moldavije [br. 14277/04, 12. februar 2008.]

### EU:

Direktiva o zaštiti podataka 95/43/EZ od 24. oktobra 1995.  
*Article 29 Data Protection Working Party* (Radno telo za član 29), 1. februar 2006, str. 11 [00195/06/EN]  
Saopštenje Komisije o borbi protiv korupcije u Evropskoj uniji (6. jun 2011, COM (2011) 308)  
Izveštaj o napretku Srbije za 2010, SEC(2010) 1330 od 9. novembra 2010.  
Radni dokument za zaposlene pri Komisiji, SEC(2011) 1208 od 12. oktobra 2011.

### Ujedinjene nacije:

Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca C 158 (1982)

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) (2003)

G20:

Akcioni plan za borbu protiv korupcije, tačka 7: Zaštita uzbunjivača (2011)

Dokumenti organizacije PCaW (dostupni na <http://www.pcaw.org.uk>):

Vodič za Zakon o otkrivanju informacija od javnog značaja

Nagrađivanje uzbunjivača kao primernih građana (2007)

Šta se dešava s uzbunjivanjem? 10 godina pravne zaštite uzbunjivača (2010)

Uzbunjivanje: Izvan zakona (2011)

Dokumenti organizacije *Transparency International*:

Preporučeni nacrti načela za zakonodavstvo o uzbunjivanju (2009)

Uzbunjivanje: Delotvorna alatka u borbi protiv korupcije (2010)

Upućivanja na nacionalne zakone:

*Irska*

Nacrt zakona o javnom interesu, Memorandum s obrazloženjem i poruka s obaveštenjem Odeljenje za javne troškove i reforme (2012)

*Luksemburg*

Zakon od 13. februara 2011. o borbi protiv korupcije (koji donosi izmene i dopune Zakona o radu)

*Holandija*

Propis o uzbunjivačima za centralnu vladu i policiju 2010.

Odluka o CAVK (Bilten zakona i dekreta 2011, 427)

*Norveška*

Izmene i dopune Zakona o radnoj sredini iz 2006.

*Rumunija*

Zakon o uzbunjivačima, Zakon 571/2004.

*Velika Britanija*

Zakon o otkrivanju informacija u javnom interesu iz 1998. (koji menja Zakon o radnim pravima iz 1996.)

Spisak propisanih organa vlasti kojima se podnosi prijava, u skladu sa odeljkom 43F Zakona o radnim pravima

Ulica protiv Derbišajera UWC (o „dobroj nameri“)  
Parkins protiv kompanije Sodexo Ltd [2002] IRLR 109 (o ugovornim obavezama)

Informacije na internetu o slučajevima u Srbiji:

<http://pistaljka.rs/home/read/37>  
<http://pistaljka.rs/home/read/108>  
<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/913210/Umesto+nagrade+otkaz+.html>  
<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/124/>  
<http://www.pressonline.rs/sr/vesti/regioni/story/129399/Na%C4%8Delnik+iz+osvete+kinji+doktorku+.html>

Internet sajтови o sistemima za anonimno otkrivanje informacija:

<http://www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html>  
<https://www.bkms-system.net/bkwebanon/report/clientInfo?cin=lka149ni&language=ger>

Drugi izvori:

„Pravna regulativa o otkrivanju informacija u javnom interesu u demokratijama Istočnog bloka“, projekat CEE

Dogovori o uzbunjivanju: kodeks prakse – Britanska institucija za standarde (BSI), PAS 1998:2008.

Smernice za programe za uzbunjivače u kompanijama, Međunarodna privredna komora (ICC) (2008)

Uzbunjivanje: Međunarodni standardi i razvoji, autor D. Banisar (2009)