

**НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

**NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE**

................................................................................................................................................

**ZAKONODAVNO-PRAVNO ODJELjENjE**

**ODSJEK ZA RAD SA POSLANICIMA**

**Broj: 02/4.02-93/17**

**Datum: 19. januar 2017. godine**

**KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONA O ZAŠTITI LICA KOJA PRIJAVLjUJU KORUPCIJU, U REPUBLICI SRBIJI, CRNOJ GORI I REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ISTRAŽIVANjE PRIPREMIO:**

**Andrej Rosić**

**Istraživanje ne odražava zvaničan stav Narodne skupštine Republike Srpske**

**SADRŽAJ**

[UVOD 3](#_Toc530709466)

[REPUBLIKA SRBIJA 4](#_Toc530709467)

[Sudska zaštita 6](#_Toc530709468)

[Kaznene odredbe 7](#_Toc530709469)

[CRNA GORA 9](#_Toc530709470)

[Agencija za sprečavanje korupcije 9](#_Toc530709471)

[Sudska zaštita 11](#_Toc530709472)

[Pravo na nagradu 11](#_Toc530709473)

[REPUBLIKA HRVATSKA 12](#_Toc530709474)

[ZAKLjUČAK 14](#_Toc530709475)

[IZVORI PODATAKA 15](#_Toc530709476)

# **UVOD**

Zakonska zaštita lica koja prijavljuju korupciju, popularno „zviždača“, „uzbunjivača“, predstavlja noviji institut u okviru antikoruptivnih mjera i smatra se evropskim standardom koji je na različite načine prisutan u zakonima i praksi zemalja Evropske unije. Većina zakona o zaštiti „zviždača“ u Evropi donesena je u posljednjih 20 godina, ali se i dalje traže što efikasnija rješenja za njihovu zaštitu.

Sam pojam „zviždač“ potiče iz prakse engleskih policajaca koji su duvanjem u zviždaljke upozoravali na kršenje zakona i činjenje krivičnih djela. *Transparency International* definiše zviždanje kao „odavanje informacija vezanih za korumpirane, ilegalne, lažne ili opasne aktivnosti koje se dešavaju u javnom sektoru ili organizacijama privatnog sektora – koji su od značaja za javni interes ili ugrožavaju javni interes bilo od strane poslodavca ili službenika“. U praksi zemalja koje ćemo obrađivati u ovom istraživanju koriste se pojmovi „uzbunjivač“ (Republika Srbija), „zviždač“ (Crna Gora) i sintagma „lice koje prijavljuje korupciju“ (Republika Hrvatska). Radi lakšeg snalaženja u ovom istraživanju koristićemo termin „zviždač“ za sve zemlje.

Zviždači se često izlažu visokom ličnom riziku. Oni mogu biti otpušteni, tuženi, završiti na „crnoj listi“, uhapšeni, izloženi prijetnjama ili u ekstremnim slučajevima fizički napadnuti ili ubijeni. Zaštita zviždača od takve odmazde će promovisati i olakšati efikasno otkrivanje korupcije, a istovremeno povećati otvorenost i odgovornost rada vlade u pitanjima sprečavanja i otkrivanja korupcije.

Potrebno je razlikovati dvije vrste zviždanja: *protest whistleblowing* – protestno zviždanje i *watchdog whistleblowing* – zviždače čuvare. Prvi često predstavljaju proizvod čiste zle namjere i prijavljuju se anonimno i zlurado, a drugi se odnose na savjesno razotkrivanje opasnosti i brigu za opšte dobro i zbog toga zaslužuju zaštitu.

Pravo građana da prijave nezakonite radnje je prirodni produžetak prava na slobodu izražavanja, a povezan je sa principima transparentnosti i integriteta. Svi ljudi imaju neotuđivo pravo da štite dobrobit drugih građana i društva u cjelini, a u nekim slučajevima oni imaju obavezu da prijave nezakonite radnje. Odsustvo efikasne zaštite od toga može predstavljati dilemu za zviždače jer se od njih očekuje da prijave korupciju i druge kriminalne aktivnosti, ali ih to može izložiti odmazdi.

Prepoznajući ulogu zviždača u borbi protiv korupcije, mnoge zemlje su se putem međunarodnih konvencija obavezale da donesu zakone o zaštiti zviždača. Zakon o zaštiti zviždača je jedna od najvažnijih mjera u borbi protiv korupcije jer bi njegov glavni cilj trebalo da bude ohrabrivanje ljudi da progovore o nezakonitim radnjama u državnoj upravi i javnim preduzećima zbog kojih se godišnje gube ogromne svote novca.

Dok god službenici imaju razlog da se boje da prijave korupciju jer bi taj njihov čin mogao ugroziti njihov posao ili položaj ili čak dovesti u opasnost njih ili njihove porodice, mnogi će i dalje radije ćutati.

Zbog toga je vrlo važno unaprijediti kako zakone tako i praksu zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

Istraživanje je zasnovano na analizi zakona o sprečavanju korupcije i zaštite zviždača u Crnoj Gori i Republici Srbiji, kao i različitih pozitivnopravnih normi kojima se definiše zaštita lica koja prijavljuju korupciju u Republici Hrvatskoj.

Tokom istraživanja utvrdiće se sličnosti i razlike među zemljama i njihovom zakonodavstvu, što se može pripisati specifičnostima svake od država.

# **REPUBLIKA SRBIJA**

Zaštita lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srbiji garantovana je Zakonom o zaštiti uzbunjivača*,* koji je na snazi od 5. juna 2015. godine[[1]](#footnote-1). Zakon definiše „uzbunjivanje” kao otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povjereno, opasnosti po život, javnom zdravlju, bezbjednosti, životnoj sredini, kao i radi sprečavanja štete velikih razmjera; a „uzbunjivača” kao fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

Informacija može sadržavati potpis zviždača i podatke o zviždaču, ali poslodavac i ovlašćeni organ dužni su da postupaju i po anonimnim obavještenjima u vezi sa informacijom u okviru svojih ovlašćenja.

Zakonom je zabranjeno sprečavanje uzbunjivanja. Takođe, Zakon propisuje i da su odredbe drugog opšteg ili pojedinačnog akta kojim se sprečava uzbunjivanje ništavne.

Zviždač je zaštićen od „štetne radnje“ koju vrši poslodavac, a „štetna radnja” je svako činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem, kojim se zviždaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao zviždač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljaju u nepovoljniji položaj.

Zviždač ima pravo na zaštitu u skladu sa Zakonom, ako: 1) izvrši uzbunjivanje kod poslodavca, ovlašćenog organa ili javnosti na način propisan Zakonom; 2) otkrije informaciju koja se može smatrati uzbunjivanjem u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja te radnje; 3) u trenutku uzbunjivanja, na osnovu raspoloživih podataka u istinitost informacije, povjeruje lice sa prosječnim znanjem i iskustvom kao i zviždač.

Pravo na zaštitu ima i lice povezano sa zviždačem, ako učini vjerovatnim da je prema njemu izvršena štetna radnja zbog povezanosti sa zviždačem, a takođe pravo na zaštitu ima i lice nad kojim je izvršena štetna radnja zbog toga što je lice koje je izvršilo štetnu radnju pogrešno zaključilo da je to lice zviždač.

Lice koje je u vršenju službene dužnosti dostavilo informaciju ima pravo na zaštitu kao zviždač ako učini vjerovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog dostavljanja informacije.

Takođe, i lice koje traži podatke u vezi sa informacijom ima pravo na zaštitu kao zviždač ako učini vjerovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka.

Identitet zviždača je zaštićen, osim ako se zviždač ne saglasi sa otkrivanjem podataka na osnovu kojih se može utvrditi njegov identitet. Ako je u toku postupka neophodno da se otkrije identitet zviždača, lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da o tome obavijesti zviždača prije otkrivanja identiteta.

Podaci na osnovu kojih se može otkriti identitet zviždača ne smiju se saopštiti licu na koje se ukazuje u informaciji, izuzev ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Identitet zviždača je zaštićen osim ako se zviždač ne saglasi sa otkrivanjem podataka na osnovu kojih se može utvrditi njegov identitet. Ako je u toku postupka neophodno da se otkrije identitet zviždača, lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da o tome obavijesti zviždača prije otkrivanja identiteta. Podaci na osnovu kojih se može otkriti identitet zviždača ne smiju se saopštiti licu na koje se ukazuje u informaciji, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Zakon zabranjuje zloupotrebu uzbunjivanja koja se ogleda u dostavljanju informacije za koju se zna da nije istinita, traženje protivpravne koristi pored zahtjeva za postupanje u vezi sa informacijom kojom se vrši uzbunjivanje.

Zakon definiše tri vrste uzbunjivanja, i to: unutrašnje uzbunjivanje koje se definiše kao otkrivanje informacije poslodavcu; zatim spoljašnje uzbunjivanje koje predstavlja otkrivanje informacije ovlašćenom organu i na kraju uzbunjivanje javnosti, odnosno otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obavještenje može učiniti dostupnim javnosti.

Prilikom unutrašnjeg uzbunjivanja poslodavac je dužan da u okviru ovlašćenja preduzme mjere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi sa informacijom.

Takođe, poslodavac je dužan da u okviru svojih ovlašćenja, zaštiti zviždača od štetne radnje, kao i da preduzme neophodne mjere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja posledica štetne radnje.

Poslodavac je dužan da svim radno angažovanim licima dostavi pismeno obavještenje o pravima iz ovog zakona, kao i da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem.

Zakon propisuje da je poslodavac koji ima više od deset zaposlenih dužan da opštim aktom, koji mora biti u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača i podzakonskim aktom ministra nadležnog za poslove pravosuđa, uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja, te da taj akt istakne na vidnom mjestu, dostupnom svakom radno angažovanom licu, kao i na internet stranici poslodavca ako postoje tehničke mogućnosti.

Postupak unutrašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije poslodavcu. Poslodavac je dužan da postupi po informaciji bez odlaganja, a najkasnije u roku od petnaest dana od dana prijema informacije, kao i da obavijesti zviždača o ishodu postupka po njegovom okončanju u roku od petnaest dana od dana okončanja postupka koji je pokrenuo zviždač.

Na zahtjev zviždača poslodavac je dužan da pruži obavještenja zviždaču o toku i radnjama preduzetim u postupku, kao i da omogući zviždaču da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku. Zakon predviđa da postupak spoljašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije ovlašćenom organu.

Ako se uzbunjivanje odnosi na lica radno angažovana u ovlašćenom organu, zviždač će se obratiti rukovodiocu tog organa, a ako se uzbunjivanje odnosi na rukovodioca ovlašćenog organa, zviždač će se obratiti rukovodiocu neposredno nadređenog organa.

Ovlašćeni organ je dužan da postupi po informaciji u roku od petnaest dana od dana prijema informacije.

Ako organ kome je dostavljena informacija nije nadležan za postupanje u vezi sa uzbunjivanjem, proslijediće informaciju nadležnom organu u roku od petnaest dana od dana prijema i o tome istovremeno obavjestiti zviždača.

Ako zviždač nije dao saglasnost da se njegov identitet otkrije ovlašćeni organ koji je primio obavještenje od zviždača, a nije nadležan za postupanje, dužan je da prije prosljeđivanja tog obavještenja nadležnom organu prethodno zatraži saglasnost zviždača, ako Zakonom nije drugačije propisano.

Ovlašćeni organ je dužan da obavijesti zviždača o ishodu postupka po njegovom okončanju u skladu sa Zakonom.

Zviždač ima pravo i da uzbuni javnost bez prethodnog obavještavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, nastanka štete velikih razmjera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza.

Prilikom uzbunjivanja javnosti zviždač je dužan da poštuje pretpostavku nevinosti okrivljenog, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, kao i da ne ugrožava vođenje sudskog postupka.

Ako su u informaciji sadržani podaci koji su u skladu sa propisima o tajnosti podataka prethodno označeni kao tajni, zviždač je dužan da se prvo obrati poslodavcu, a ako se informacija odnosi na lice koje je ovlašćeno da postupa po informaciji ista se podnosi rukovodiocu poslodavca.

U slučaju da poslodavac nije u roku od petnaest dana postupio po informaciji u kojoj su sadržani tajni podaci, odnosno,ako nije odgovorio ili nije preduzeo odgovarajuće mjere iz svoje nadležnosti, zviždač se može obratiti ovlašćenom organu.

Zviždač ne može uzbuniti javnost ako su u informaciji sadržani tajni podaci, ako Zakonom nije drugačije određeno.

Zaštita zviždača se ogleda u zabrani stavljanja istog u nepovoljniji položaj. Poslodavac ne smije činjenjem ili nečinjenjem da stavi zviždača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem, a naročito ako se nepovoljniji položaj odnosi na: 1) zapošljavanje; 2) sticanje svojstva pripravnika ili volontera; 3) rad van radnog odnosa; 4) obrazovanje, osposobljavanje ili stručno usavršavanje; 5) napredovanje na poslu, ocjenjivanje, sticanje ili gubitak zvanja; 6) disciplinske mjere i kazne; 7) uslove rada; 8) prestanak radnog odnosa; 9) zaradu i druge naknade iz radnog odnosa; 10) učešće u dobiti poslodavca; 11) isplatu nagrade i otpremnine; 12) raspoređivanje ili premještaj na drugo radno mjesto; 13) nepreduzimanje mjera radi zaštite zbog uznemiravanja od strane drugih lica; 14) upućivanje na obavezne zdravstvene preglede ili upućivanje na preglede radi ocjene radne sposobnosti.

Odredbe opšteg akta kojima se zviždaču uskraćuje ili povređuje pravo, odnosno kojima se ova lica stavljaju u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem su ništave.

U slučajevima kada je zviždaču nanesena šteta zbog uzbunjivanja on ima pravo na naknadu štete u skladu sa zakonom koji uređuje obligacione odnose. Zviždač prema kome je preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem ima pravo na sudsku zaštitu.

## **Sudska zaštita**

Sudska zaštita se ostvaruje podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem nadležnom sudu, u roku od šest mjeseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta. U postupku sudske zaštite nadležan je viši sud prema mjestu preduzimanja štetne radnje ili prema mjestu prebivališta tužioca.

Postupak za sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem je hitan. U postupku za sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem dozvoljena je revizija. U postupku za sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem shodno se primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku koje uređuju postupak u radnim sporovima, ako ovim zakonom nije drugačije određeno. U parničnom postupku po tužbi u vezi sa uzbunjivanjem, u prvom stepenu sudi sudija pojedinac, a u drugom stepenu Vijeće sastavljeno od troje sudija.

Sudija koji postupa po tužbi ili u posebnim postupcima u vezi sa uzbunjivanjem mora biti lice koje je steklo posebna znanja u vezi sa zaštitom zviždača.

Tužbom za zaštitu, u vezi sa uzbunjivanjem, može se tražiti: 1) potvrda da je prema zviždaču preduzeta štetna radnja; 2) zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje; 3) uklanjanje posljedica štetne radnje; 4) naknada materijalne i nematerijalne štete; 5) objavljivanje presude donesene po tužbi podnesenoj za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem o trošku tuženog.

Tužbom za zaštitu, u vezi sa uzbunjivanjem, ne može se pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rješavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada.

U tužbi za ocjenu zakonitosti pojedinačnog akta poslodavca kojim je rješavano o pravima, obavezama i odgovornosti zviždača po osnovu rada, po posebnim propisima zviždač može istaći navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem. Taj navod se može istaći u tužbi ili na pripremnom ročištu, a poslije toga samo ako podnosilac navoda učini vjerovatnim da bez svoje krivice nije mogao da ranije iznese taj navod.

U posebnom postupku sud ocjenjuje osnovanost navoda da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem.

Sud pred kojim se vodi postupak za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem dužan je da na pripremnom ročištu, odnosno prvom ročištu za glavnu raspravu, ukaže strankama na mogućnost za vansudsko rješavanje spora putem posredovanja ili na drugi sporazuman način.

Ako je u toku postupka tužilac učinio vjerovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem, na tuženom je teret dokazivanja da štetna radnja nije u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem.

U postupku zaštite u vezi sa uzbunjivanjem sud koji vodi postupak može odrediti privremenu mjeru u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbjeđenje. Sud može privremenim mjerama da odloži pravno dejstvo akta, zabrani vršenje štetne radnje, kao i da naloži otklanjanje posljedice prouzrokovane štetnom radnjom.

Protiv odluke o određivanju privremene mjere nije dozvoljena posebna žalba.

Nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača vrše inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija, u skladu sa zakonima koji uređuju njihova ovlašćenja.

## **Kaznene odredbe**

Zakon predviđa i kaznene odredbe, i to:

Novčanu kaznu od 50.000 do 500.000 dinara za prekršaj poslodavca – pravnog lica koje ima više od deset zaposlenih, ako: 1) ne donese opšti akt o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja; 2) opšti akt kojim se uređuje postupak unutrašnjeg uzbunjivanja ne istakne na vidnom mjestu dostupnom svakom radno angažovanom licu.

Za nedonošenje opšteg akta o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 dinara kazniće se odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave. Za isti prekršaj novčanom kaznom od 20.000 do 200.000 dinara kazniće se preduzetnik kod koga je radno angažovano više od deset zaposlenih.

Što se tiče samog procesa uzbunjivanja predviđene su kazne za činjenje odnosno nečinjenje, i to:

Novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniće se za prekršaj poslodavac – pravno lice, ako: ne zaštiti zviždača od štetne radnje ili ne preduzme neophodne mjere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja posljedica štetne radnje u okviru svojih ovlašćenja; svim radno angažovanim licima ne dostavi pismeno obavještenje o pravima iz ovog zakona; ne odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem; ako u propisanom roku ne postupi po informaciji; ako u propisanom roku ne obavijesti zviždača o ishodu postupka u skladu sa zakonom ; ako zviždaču, na njegov zahtjev, ne pruži obavještenja o toku i radnjama preuzetim u postupku ili ako ne omogući zviždaču da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku u skladu sa Zakonom.

Novčanom kaznom od 10.000 do 100.000 dinara kazniće se odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave ukoliko zviždača ne zaštiti od štetne radnje ili ne preduzme neophodne mjere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja posljedica štetne radnje u okviru svojih ovlašćenja. Za isti prekršaj novčanom kaznom od 20.000 do 200.000 dinara kazniće se preduzetnik.

**CRNA GORA**

Zaštita lica koja prijavljuju korupciju u Crnoj Gori se garantuje Zakonom o sprečavanju korupcije[[2]](#footnote-2), koji je stupio na snagu 27. decembra 2014, a primjenjuje se od 1. januara 2016. godine.

Po Zakonu zviždač koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije može podnijeti prijavu u skladu sa Zakonom.

Zakon definiše ugrožavanje javnog interesa kao povredu propisa, etičkih pravila ili mogućnost nastanka takve povrede koja je izazvala, izaziva ili prijeti da izazove opasnost po život, zdravlje i bezbjednost ljudi i životne sredine, povredu ljudskih prava ili materijalnu i nematerijalnu štetu po državu ili pravno i fizičko lice, kao i radnju koja ima za cilj da se za takvu povredu ne sazna.

Zakon previđa i zaštitu lica povezanog sa zviždačem, koje pomaže zviždaču davanjem obavještenja ili na drugi način i bilo koje drugo lice koje učini vjerovatnim da trpi štetu zbog svoje povezanosti sa zviždačem, je povezano lice sa zviždačem.

Zviždač može podnijeti prijavu organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku kod kojih, po njegovom saznanju, postoje opravdani razlozi za sumnju da je došlo do ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Prijava se podnosi u pisanoj formi, usmeno na zapisnik, putem pošte ili elektronskim putem, a prijava sadrži opis ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, potpis i lične podatke zviždača ukoliko ne želi da bude anoniman, a po potrebi i druge činjenice i okolnosti.

Sa podacima o zviždaču postupa se u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka, osim ako zviždač izričito zatraži da ti podaci budu dostupni javnosti.

## **Agencija za sprečavanje korupcije**

Ukoliko zviždač nije obavješten, odnosno nije zadovoljan obavještenjem, odnosno mjerama koje su preduzete po njegovoj prijavi od strane organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica i preduzetnika kojima je podnijeta prijava, prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije može podnijeti Agenciji za sprečavanje korupcije**.**

Organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice i preduzetnik kojima je podnesena prijava, dužni su da obavijeste zviždača o mjerama koje su preduzete po njegovoj prijavi, odnosno o ishodu preduzetih mjera, u roku od četrdeset pet dana od dana podnošenja prijave.

Prijavu o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, zviždač može podnijeti Agenciji i bez prethodnog podnošenja prijave organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku na koje se prijava odnosi.

Prijava koja se podnosi Agenciji, pored opisa ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, potpis i lične podatke zviždača, ukoliko ne želi da bude anoniman, a po potrebi, i druge činjenice i okolnosti, sadrži i podatke o organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu ili preduzetniku na koje se prijava odnosi i obavještenje o preduzetim mjerama, ukoliko je to obavještenje dostavljeno zviždaču.

Na osnovu sprovedenog postupka po prijavi, Agencija sačinjava mišljenje o postojanju ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije. Kad Agencija utvrdi da je došlo do ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se ugrožavanje spriječilo, kao i rok za postupanje po preporuci i obavještavanje Agencije o tome.

Agencija štiti zviždača koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i koji tu sumnju prijavi u dobroj namjeri.

Zviždač ima pravo na zaštitu ukoliko mu je nanesena šteta, odnosno postoji mogućnost nastanka štete zbog podnošenja prijave o ugrožavanju javnog interesa, a naročito: 1) ako mu je ugrožen život, zdravlje i imovina; 2) ako mu je prestao radni odnos, ili ukinuto ili promijenjeno radno mjesto, ili promijenjen opis poslova i uslovi radnog mjesta na kojem je radio; 3) ako je prekinuta njegova poslovna saradnja raskidom ugovora o djelu ili ugovora o poslovnoj saradnji; 4) ako je protiv njega pokrenut disciplinski postupak i izrečena disciplinska mjera; 5) ako mu je zabranjen pristup određenim podacima neophodnim za obavljanje radnih dužnosti; 6) ako su mu uskraćena sredstva rada koja je koristio; ili 7) ako je spriječeno njegovo napredovanje i stručno usavršavanje.

Radi ostvarivanja prava na zaštitu, zviždač podnosi Agenciji zahtjev za zaštitu zviždača, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana nastale štete, odnosno saznanja za mogućnost nastanka štete zbog prijave zviždača. U zahtjevu za zaštitu zviždača se navode podaci o podnosiocu zahtjeva za zaštitu, podaci iz prijave koju je podnio zviždač, podaci o organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu i preduzetniku ili drugom pravnom i fizičkom licu zbog čijih radnji zviždač trpi štetu, kao i podaci o nastaloj šteti, odnosno mogućnosti nastanka štete po zviždača zbog podnesene prijave.

Ukoliko je zahtjev za zaštitu zviždača neblagovremen, Agencija neće postupati i o tome će obavijestiti podnosioca. Ukoliko zahtjev za zaštitu zviždača ne sadrži sve propisane podatke, a zviždač ne navede opravdane razloge zbog kojih ih u zahtjevu nije naveo, Agencija će pozvati zviždača da, u roku od osam dana, dopuni zahtjev. Ukoliko zviždač ne postupi u skladu sa tim, Agencija će obustaviti postupak.

Ako je zahtjev za zaštitu zviždača podnesen blagovremeno i sadrži sve Zakonom propisane podatke, Agencija sprovodi postupak provjere istinitosti navoda iz zahtjeva.

Nakon sprovedenog postupka provjere, Agencija utvrđuje da li je nastala šteta, odnosno da li postoji mogućnost nastanka štete po zviždača i o tome sačinjava mišljenje i dostavlja ga organu vlasti, privrednom društvu, preduzetniku ili drugom pravnom ili fizičkom licu zbog čijih radnji zviždač trpi štetu, odnosno zbog kojih postoji mogućnost nastanka štete, u roku od petnaest dana od dana sačinjavanja mišljenja, a u istom roku Agencija obavještava i podnosioca zahtjeva.

Kad Agencija utvrdi da je zbog podnošenja prijave zviždaču nanesena šteta, odnosno da postoji mogućnost nastanka štete za zviždača, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se nastala šteta otklonila, odnosno spriječila, kao i rok za otklanjanje štetnih posljedica, odnosno sprečavanja mogućnosti nastanka štete.

Organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice ili preduzetnik na čiji rad se preporuka Agencije odnosi, obavezan je da u ostavljenom roku dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke. Ukoliko organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice i preduzetnik ne postupi po preporuci u ostavljenom roku Agencija obavještava organ koji vrši nadzor nad njihovim radom i podnosi poseban izvještaj Skupštini i obavještava javnost.

Kad je prijava zviždača podnesena u skladu sa Zakonom, a štetna radnja ili aktivnost prema zviždaču preduzeta nakon podnošenja prijave, teret dokazivanja da ta radnja ili aktivnost nije posljedica podnošenja prijave o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na korupciju je na organu vlasti, privrednom društvu, drugom pravnom licu, odnosno preduzetniku zbog čijih radnji zviždač trpi štetu, odnosno zbog kojih postoji mogućnost nastanka štete.

Kad pravnu ili faktičku radnju na štetu zviždača ili povezanog lica sa zviždačem ne vrši neposredno organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice, odnosno preduzetnik, već treće lice, ta radnja će se smatrati posljedicom podnošenja prijave ukoliko zviždač ili povezano lice sa zviždačem učini vjerovatnim da je radnja trećeg lica povezana sa organom vlasti, privrednim društvom, drugim pravnim licem, odnosno preduzetnikom na koje se prijava odnosila.

Ukoliko zviždač usljed pretrpljene štete pokrene sudski postupak, Agencija će na njegov zahtjev, obezbijediti potrebnu stručnu pomoć prilikom dokazivanja uzročno posljedične veze između podnošenja prijave o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i nastale štete.

Ako organ vlasti, privredno društvo, drugo pravno lice, odnosno preduzetnik otkloni štetu ili spriječi nastanak štete u toku trajanja postupka po zahtjevu za zaštitu zviždača, Agencija će o tome obavijestiti zviždača i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni, a po prijemu izjašnjenja zviždača, odnosno isteku navedenog roka, Agencija će odlučiti da li će postupak obustaviti ili nastaviti.

## **Sudska zaštita**

Zviždač ima pravo na sudsku zaštitu od diskriminacije i zlostavljanja na radu zbog prijavljivanja ugrožavanja javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije koju ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje zabrana diskriminacije i zakonom kojim se uređuje zabrana zlostavljanja na radu.

## **Pravo na nagradu**

Zakon predviđa da zviždač ima i pravo na nagradu. Zviždač koji je podnošenjem prijave o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije doprinio ostvarivanju javnih prihoda ili prihoda privrednog društva, pravnog lica ili preduzetnika, a ti prihodi bi izostali da prijava nije podnesena, ima pravo na novčanu nagradu od organa vlasti, privrednog društva, drugog pravnog lica, odnosno preduzetnika koji su ostvarili prihod.

Pravo na nagradu zviždač stiče od momenta ostvarivanja prihoda koji bi izostali da prijava nije podnijeta, a ukoliko je zbog podnošenja prijave zviždača došlo do pokretanja i vođenja krivičnog postupka koji je okončan pravosnažnom odlukom na osnovu koje je došlo do trajnog oduzimanja imovine, pravo na nagradu stiče trenutkom pravosnažnosti odluke o trajnom oduzimanju imovine.

Nagrada za zviždača određuje se prema doprinosu zviždača u odnosu na visinu pribavljenih prihoda, odnosno oduzete imovine. Visina nagrade ne može biti manja od 3% niti veća od 5% od ostvarenih prihoda, odnosno imovine.

# **REPUBLIKA HRVATSKA**

U Republici Hrvatskoj ne postoji poseban zakon o zaštiti zviždača, međutim, u drugim zakonima postoje odredbe koje osobama koje u dobroj vjeri prijave korupciju u Republici Hrvatskoj pružaju određenu zaštitu.

Zakon o radu iz 2014. godine[[3]](#footnote-3)koji je usklađen sa zakonodavstvom Evropske Unije i u njemu su sadržane odredbe o zaštiti zviždača. Zakon propisuje da obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz (nezakonit otkaz). Takođe, propisuje da u slučaju spora oko stavljanja radnika u nepovoljniji položaj od drugih radnika radi obraćanja radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenja prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, a što je dovelo do povrede nekog od prava radnika iz radnog odnosa, ako radnik učini vjerovatnim da je stavljen u nepovoljniji položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja prelazi na poslodavca, koji mora dokazati da radnika nije stavio u nepovoljniji položaj od drugih radnika odnosno da mu nije povrijedio pravo iz radnog odnosa.

Zakon o državnim službenicima iz 2008. godine[[4]](#footnote-4), koji propisuje pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju u korupciju, na način da definiše da obraćanje državnog službenika zbog opravdane sumnje na korupciju ili podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima ne predstavlja opravdan razlog za prestanak službe, a takođe, službeniku garantuje anonimnost i zaštitu od uskraćivanja ili ograničavanja prava, te zaštitu od bilo kog oblika zlostavljanja.

Takođe, ovim zakonom propisuje se da se pod teškom povredom službene dužnosti smatra, između ostalog i „ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika”.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi[[5]](#footnote-5)propisuje pravo na zaštitu službenika i namještenika koji prijavi sumnju na korupciju. Zakon garantuje da službenici ne mogu biti otpušteni iz službe zbog prijave sumnje na korupciju, a garantuje im se i anonimnost i zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava, te zaštita od bilo kog oblika zlostavljanja.

Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoruiz 2015. godine[[6]](#footnote-6), propisuje zaštitu osobama koje o nepravilnostima obavijeste osobu za nepravilnosti koja obavještava odgovornu osobu institucije, koja je dužna poduzeti mjere.

Krivični zakon[[7]](#footnote-7)propisuje zatvorsku kaznu do tri godine onom ko otkaže ugovor o radu radniku jer se u dobroj vjeri zbog opravdane sumnje u korupciju obratio ili podnio prijavu nadležnim osobama ili organima.

Zakon o krivičnom postupku[[8]](#footnote-8)propisuje zaštitu ugroženog svjedoka, kakav bi upravo mogao biti “svjedok koji prijavljuje kakvo kazneno djelo koje predstavlja korupciju”.

Zakon o trgovini[[9]](#footnote-9), koji, između ostalog, propisuje da obraćanje radnika nadležnim tijelima državne vlasti, ne može biti razlog za otkaz ugovora o radu i da mu se garantuje anonimnost i zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja.

# **ZAKLjUČAK**

Republika Srbija i Crna Gora u svom zakonodavstvu zaštitu zviždača garantuju posebnim zakonima, dok su u Republici Hrvatskoj odredbe kojima se štite prava lica koja prijavljuju korupciju sadržana u nekoliko različitih zakona.

Zajedničko za sve zemlje je da lica koja korupciju prijave na propisan način ostvaruju pravo na zaštitu i da im se garantuje zaštita od bilo kakvog oblika zlostavljanja na poslu i stavljanja u nepovoljniji položaj zbog prijavljivanja korupcije. U državama koje su predmet ovog istraživanja, licima koja prijavljuju korupciju garantuje se anonimnost, ukoliko lica to žele. Lica koja su pretrpjela štetu zbog toga što su prijavili sumnju na korupciju, imaju pravo na sudsku zaštitu u sve tri zemlje koje su obuhvaćene istraživanjem.

Takođe, u svim zemljama obuhvaćenim istraživanjem korupcija se prvo prijavljuje poslodavcu, odnosno direktno nadređenom, a u posebnim slučajevima propisanim zakonima se prvo prijavljuje nadležnim službama. Zakon Republike Srbije predviđa i mogućnost direktnog uzbunjivanja javnosti, ali samo u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbjednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmjera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza.

U Republici Srbiji i u Crnoj Gori kazne za kršenje prava koja se garantuju licima koja prijave korupciju su novčane, dok se u Republici Hrvatskoj za onoga ko otkaže ugovor o radu radniku zato što se, u dobroj vjeri zbog opravdane sumnje u korupciju, obratio ili podnio prijavu nadležnim osobama ili tijelima državne vlasti predviđa i zatvorska kazna u trajanju do tri godine.

U Republici Srbiji nadzor nad sprovođenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača vrše inspekcija rada, odnosno upravna inspekcija, dok u Crnoj Gori zaštitu prava zviždača nadzire Agencija za sprečavanje korupcije. Zaštitu svojih prava zviždači u Republici Hrvatskoj traže direktno kod suda.

Crna Gora je jedina od zemalja koje smo obuhvatili u ovom istraživanju, a koja predviđa i novčanu nagradu za zviždača ukoliko je prijava doprinijela ostvarivanju javnih prihoda ili prihoda privrednog društva, pravnog lica ili preduzetnika, a ti prihodi bi izostali da prijava nije podnesena. Ipak, ta odredba je u suprotnosti sa propisima Evropske kancelarije za borbu protiv prevara *OLAF*.

Istraživanja nevladinih organizacija, prije svih *Transparency International*, pokazuju da se odredbe zaštite zviždača, iako su dobro pravno regulisane, ne primjenjuju u praksi i da se građani i dalje ustručavaju da prijave korupciju kako sebe ne bi doveli u nepovoljan položaj.

# **IZVORI PODATAKA**

1. Zakon o zaštiti uzbunjivača („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 128/14)
2. Zakon o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 53/14)
3. Zakon o radu („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj 93/14)
4. Zakon o državnim službenicima („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15 i 138/15)
5. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 86/08 i 61/11)
6. Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj 78/15)
7. Krivični zakon („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15)
8. Zakon o krivičnom postupku („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13 i 152/14)
9. Zakon o trgovini („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13 i 30/14)
10. International principles for whistleblower legislation, Transparency International
11. <https://pistaljka.rs/home/read/505> (datup pristupanja 9. 11. 2012.)
12. <https://pistaljka.rs/home/read/155> (datum pristupanja 9. 11. 2012.)
13. <http://cdm.me/drustvo/crnogorske-institucije-jos-nespremne-da-zastite-zvizdace/> (datum pristupanja 10. 11. 2012.)
14. <http://www.slobodnaevropa.org/a/zastita-zvizdaca-u-regionu/28118932.html> (datum pristupanja 15. 12. 2012.)
15. <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/452691/Hrvatskoj-treba-zakon-o-zastiti-zvizdaca.html> (datum pristupanja 15. 12. 2012.)
16. <http://transparency.hr/hr/clanak/podrska-zakonu-o-zastiti-zvizdaca/91> (datum pristupanja 15. 12. 2012.)

1. Zakon o zaštiti uzbunjivača („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 128/14). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zakon o sprečavanju korupcije („Službeni list CG“, broj 53/14). [↑](#footnote-ref-2)
3. Zakon o radu („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj 93/14). [↑](#footnote-ref-3)
4. Zakon o državnim službenicima („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15 i 138/15). [↑](#footnote-ref-4)
5. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 86/08 i 61/11). [↑](#footnote-ref-5)
6. Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj 78/15). [↑](#footnote-ref-6)
7. Krivični zakon („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15). [↑](#footnote-ref-7)
8. Zakon o krivičnom postupku („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13 i 152/14). [↑](#footnote-ref-8)
9. Zakon o trgovini („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 87/08, 96/08, 116/08, 76/09, 114/11, 68/13 i 30/14). [↑](#footnote-ref-9)