

ZVIŽDAČI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

WHISTLE-BLOWERS IN FIGHT AGAINST CORRUPTION

Vjekoslav Vuković

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

SAŽETAK

Suština ovog rada je realan komparativan prikaz određenih iskustava zemalja članica GRECO-a (Group of States against corruption - Skupina zemalja u borbi protiv korupcije) Vijeća Europe kod primjene i zaštite „zviždača“ kao alata u borbi protiv korupcije.

Ključne riječi: zviždač, korupcija.

Key words: whistleblower, corruption.

ABSTRACT

The essence of this work is to show some real comparative experiences of member countries of GRECO (Group of States against corruption), the Council of Europe, within implementation and protection of "whistleblowers" as a tool in the fight against corruption.

UVOD

Zakoni i prakse koji potiču ljude na ispitivanje i suprotstavljanje korupciji uočenu na njihovu radnom mjestu ili, pak, u koju sumnjaju mogu biti vrijedni alati u borbi protiv korupcije.

Kao prvo, oni razvijaju kulturu koja pomaže u sprječavanju korupcije i promjenu svijesti o korupciji kao načinu življenja. Naime, većinu ljudi više odvraća sam strah od hvatanja na djelu nego bilo kakve sankcije. Kao drugo, korupcija, kao tajni dogovor između dvoje ili više ljudi, često ostaje neotkrivena sve dok unutar nje „zviždači“- prijavitelji – „insideri“ ne progovore. U pojedinim slučajevima prijavitelji – zviždači su korisnija metoda

nego sama uporaba posebnih istražnih radnji u borbi protiv korupcije.

Zviždač²¹⁹ (prijavitelj) je osoba koja prijavljuje koruptivna djela unutar organizacije u kojoj radi, u dobroj vjeri (*bona fide*), čak i ako nema adekvatne dokaze, dovoljna je sumnja u počinjenje koruptivnih djela i drugih neetičkih ponašanja koja upućuju na korupciju, odnosno osobe koje informiraju javnost ili nadležna tijela o korupcijskim ponašanjima kojima su nazočili ili su na drugi način saznali za njih²²⁰.

U današnje suvremeno doba svjedoci smo da svi kraci organiziranog kriminaliteta dosežu u najviše državne vrhove i da je korupcija upravo ta koja čini jasnu sponu između "podzemlja i nadzemlja". Za razliku od terorizma ili drugih vidova teških kaznenih djela, koji na svaki način nastoji biti vidljiv i jasan kako bi ostavio što zastrašujuću poruku te u vrijeme suvremene globalizacije i suvremene informatizacije taj prezentirani strah u djeliću sekunde prenio na sve kontinente, organizirani kriminalitet uvijek nastoji ostati u onom sivom dijelu ne ističući se previše ili gotovo nikako. Jedini način njegova izlaska iz sivoga na svjetlo dana jest stubama korupcije kojima ovaj vid kriminala dolazi do izražaja i u najvećim političkim krugovima, a posredstvom kojih se odražava na gospodarstvo, sigurnost, energetiku, privatizaciju i sl., gdje zapravo najviše i podriva javni red i ustavni poredak

²¹⁹ Naziv potiče od engleskih uličnih policajaca koji su zviždanjem u pištaljku skretali pozornost javnosti i drugih policijskih službenika na počinjenje prekršaja (Hersh, 2002.).

²²⁰ Datzler, Darko, mr.sci., Zaštita prijavitelja korupcije u BiH, stručni članak, Transparency International, 2011. godina

jedne zemlje. Ovdje je upravo vidljiva uključenost i povezanost većeg broja osoba na planski, trajni i tajni način djelovanja te namjerno, sustavno i dugotrajno izvođenje kriminalne djelatnosti koja tako prerasta u *kriminalni biznis*.

“Prikrivenost je trajna značajka organiziranog kriminaliteta jer je ta vrsta kriminaliteta duboko uronjena u 'tamnu zonu', koja obuhvaća veliku 'tamnu brojku' počinjenih, a neprijavljenih kaznenih dijela.”²²¹

ZAŠTITA PRIJAVITELJA KORUPCIJE - ZVIŽDAČA²²²

Ipak, unatoč raširenom postojanju zahtjeva za prijavljivanjem korupcije od strane službenika, GRECO²²³ je u rijetkim slučajevima utvrdio da su ti zahtjevi pomogli pri mijenjanju kulta šutnje koji korupcija stvara. Čini se da su glavni razlozi ovome strah od posljedica na poslu i sumnje hoće li se ili ne pokrenuti interni postupci kako bi se riješio problem ili će pak sam prijavitelj postati žrtvom mobinga i progona nadređenih. Upravo zbog toga *Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji* (ETS 174)²²⁴ zahtijeva da strane potpisnice osiguraju odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije spram zaposlenika, bilo u javnom

ili privatnom sektoru, koji u dobroj namjeri prijavljuju svoju sumnju u koruptivna ponašanja odgovornim i nadležnim tijelima bilo iz te organizacije ili izvan iste (Članak 9). *Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije*²²⁵ također sadržava odredbe koje potiču države na zaštitu odgovornih zviždača (Članak 33).

Također, statutarno pravilo GRECO-a, u svojim temeljnim načelima (Guiding Principles No 10), navodi potrebu prijavljivanja prekršaja i zaštite zviždača, odnosno obvezu zemalja potpisnica osigurati pravila koja se odnose na prava i obveze javnih službenika te uzimaju u obzir zahtjeve borbe protiv korupcije i osigurati primjerene i učinkovite disciplinske mjere. Cilj ovih mjera je promicanje ponašanja koja se očekuju od javnih službenika, kao što je kodeks ponašanja. U izvješću uz Kaznenopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Europe²²⁶ te Zakonodavnim smjernicama uz Konvenciju protiv korupcije Ujedinjenih naroda, učinkovitom zaštitom prijavitelja korupcije - zviždača smatra se, gdje je to oportuno, i prikrivanje imena prijavitelja tijekom sudskog postupka, iznimno i izmjena identiteta, posla, prebivališta i sl., odnosno fizička zaštita, posebne odredbe za davanje iskaza na sudu itd.

Važno sredstvo prekidanja kruga korupcije je uvođenje učinkovitog sustava za prijavljivanje sumnje na korupciju i druge zloporabe. GRECO je preporučio u određenim slučajevima primjenu prikladnih pravila koja obvezuju službenike raditi takve prijave, posebice u prisutnosti djela korupcije ili drugih kaznenih djela naslonjenih na korupciju. GRECO je u nekim slučajevima primijetio da postojeća pravila omogućavaju službenicima prijavljivanje nadležnim tijelima i štite ih od moguće osvete ili klevete, ali to ipak nije

²²¹ Sačić, Željko, *Organizirani kriminal, Metode suzbijanja*, Informator, Zagreb, 2001., str. 29.

²²² Prvi put objavljeno u GRECO-vom Sedmom izvješću o općim aktivnostima (2006.) (Greco (2007.) 1E Final)

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco\(2007\)1_act.rep06_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2007/Greco(2007)1_act.rep06_EN.pdf)

²²³ GRECO - Group of States against Corruption, utemeljen 1999., godine, kao tijelo Vijeća Europe, nadležno za monitoring provedbe antikorupcijskih standarda zemalja članica, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp, 2. 6. 2012. godine

²²⁴ http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/coe-civ-lcc/default.asp?content_id=5258, 2. 6. 2012. godine. „Sve strane će u svom domaćem pravu predvidjeti odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovu za sumnju na korupciju i koji su prijavili u dobroj vjeri svoju sumnju odgovornim osobama ili vlastima.“

²²⁵ Službeni glasnik BiH, Međunarodni ugovori, broj: 5/2006., str. 321.

²²⁶ Council of Europe, 2003 [b]; United Nations Office on Drugs and Crime. Division for Treaty Affairs, 2006.

dalo dovoljno rezultata. Prema tome, moguće je da postoje problemi u svezi poznavanja obveze i načina prijavljivanja kod primjene ovih pravila, prikupljanja potrebnih dokaza i učinkovitosti postojećih postupaka. U takvim slučajevima GRECO je preporučio npr. reviziju učinkovitosti postupaka. Nadalje, GRECO je opazio da bi se stvaranje određenih postupaka kod prijavljivanja, npr. postavljanjem „osoba od povjerenja“, moglo pokazati učinkovitim. GRECO je preporučio uspostavljanje sustava koji bi osiguravali da su „zviždači“ (tj. oni koji dobronamjerno prijave sumnje na korupciju) zaštićeni od svih nezakonitih predrasuda. Dodatna zaštita zviždača je s namjerom zaštititi dotične službenike od bilo koje vrste „prikrivene“ diskriminacije i štete kao rezultat navođenja korupcije ili drugih prekršaja u javnoj upravi. U skladu s tim neke države imaju određene odredbe kojima se zabranjuje svako klevetanje protiv javnih službenika ili inspektora koji su dali nepovoljno mišljenje o službeniku ili su prijavili takvo djelovanje nadležnim tijelima za odgovarajući disciplinski, prekršajni ili kazneni progon.

Zbog navedenih razloga, kao i do sada medijski eksploatiranih skandala u poslovnom svijetu kao što su: Enron, WorldCom i Parmalat, „zviždanje“ - prijavljivanje korupcije od strane *insidera* - vrlo je istaknuto dalo adekvatne rezultate, a što je potaklo nekoliko država članica GRECO-a pristupiti izradi novih zakona u kojima uključuju „zviždače“. U 2006. godini Radna skupina za zaštitu podataka Europske unije izrazila je mišljenje o usklađivanju zakona o prijaviteljima korupcije sa zahtjevima zaštite podataka EU-a, naročito u kontekstu Akta US Sarbanes-Oxley, koji zahtijeva od svih poduzeća koja se nalaze na popisu burze dionica SAD-a uspostavljanje procedura i pravila, koji bi zaposlenicima omogućili prijavljivanje sumnji oko računovodstva.

Na tome se temeljio Drugi evaluacijski krug GRECO-a. Upravo ovdje pravimo osvrt na izvješća o II evaluaciji pojedinih zemalja članica o zaštiti „zviždača“ kao

alata za borbu protiv korupcije u javnoj upravi i na probleme država članica koje nastoje razviti kulturu prijavljivanja koruptivnih i neetičkih djela, odnosno razvoju i zaštiti „zviždača“.

DRUGI EVALUACIJSKI KRUG - PREPORUKE GRECO-a

Preporuke za uvođenje ili povećanje zaštite „zviždača“ su inkorporirane u izvješća s preporukama za više od polovice država čija su izvješća Drugog kruga evaluacije objavljena do kraja 2006. godine (npr. Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka Republika, Danska, Estonija, Grčka, Island, Irska, Latvija, Moldavija, Portugal, Srbija, Turska).

GRECO se nije izjasnio o prirodi i načinu zaštite koju bi zviždači trebali imati. Međutim u preporukama su naglašene određene točke u obliku generalnih smjernica kao što slijedi:

- Službenicima nije dovoljno dati samo osiguranje od discipliniranja ili otpuštanja zbog takvih prijava (Hrvatska).²²⁷
- Zviždači mogu biti nesigurni o tome kako postupiti te se može javiti potreba za pouzdanim savjetnicima koji će ih usmjeravati i pomagati im ili konkretnim smjernicama (Belgija).²²⁸
- Zakon će se morati pozabaviti sa svakom mogućom kontradikcijom između obveze zviždanja - prijavljivanja korupcije u bilo kojem obliku i otkrivanja činjenica koje

²²⁷ Izvješće o II evaluaciji Republike Hrvatske usvojeno 2005. godine, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)4_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)4_Croatia_EN.pdf), str. 14.

²²⁸ Izvješće o II evaluaciji Belgije usvojeno 2004. godine, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)1_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)1_Belgium_EN.pdf), str. 13.

službenik mora držati u tajnosti - službena tajna (Luksemburg).²²⁹

- Utvrđuje se postojanje obveze o prijavljivanju neetičkog i koruptivnog ponašanja, a kojeg državni službenik mora biti svjestan, odnosno donošenjem zakona o zviždačima mora ga se objaviti kako bi bio dostupan svakom državnom službeniku (Ujedinjeno Kraljevstvo).²³⁰

GRECO je dao preporuku Bosni i Hercegovini donijeti jasne smjernice po kojima državni službenik (zviždač) koji prijavi korupciju u dobroj vjeri neće biti sankcioniran, odnosno bit će primjereno zaštićen.²³¹

Još uvijek se čekaju izvješća o poduzetim mjerama utemeljenim na većini preporuka Drugog evaluacijskog kruga. Zanimljiva nova pojedinost proizlazi iz GRECO-vih izvješća o provođenju, objavljenih krajem 2006. godine:

- Odredba kojom se potvrđuje da službeniku koji prijavljuje korupciju u dobroj namjeri nadležnim tijelima neće biti otkriven identitet nije dovoljna u potpunosti zaštititi zviždače od odmazde (Estonija).²³²

Navedeno ističe zbunjenost oko povjerljivog i anonimnog prijavljivanja koja može podići očekivanja da identitet zviždača neće biti otkriven, dok zapravo drugi mogu doći do zaključka o identitetu te osobe (nadležna tijela koja zaprimaju prijave), a potom nema dalje jasno definiranih koraka u njegovoj/njezinoj zaštiti, odnosno kako ta tijela dalje štite identitet te osobe.

Izvješća o provedbi nadalje bilježe da je Latvija izradila zakon „o sprječavanju sukoba interesa“²³³, koji također sadrži odredbe po kojima stoji obveza prijavljivanja sumnje u korupciju, kao i zaštite onih koji prijavljuju. Ujedinjeno Kraljevstvo se obvezalo podizati svijest o novom Kodeksu javne službe i o njegovu zakonu o zviždanju kojim se državnom službeniku neetičkim ima smatrati svaka sumnja u koruptivno ponašanje. Estonija, Latvija i Ujedinjeno Kraljevstvo su samo djelomično proveli upućene preporuke, tako da se od njih očekuju daljnje mjere, iako su otišli ka zakonodavnom rješavanju problema.

Neke države su zauzele stav da poseban zakon nije potreban: opći zakon o zapošljavanju obično zabranjuje nepravedni ili nezakoniti otkaz te se mogu ostvarivati žalbe temeljene na nepravednom ili nezakonitom tretiranju. Drugi aspekt zaštite u praksi jest primjer imenovanja pouzdanih savjetnika (Belgija), a koji ne zahtijevaju zakonodavne promjene.

U Litvi parlament je razmatrao i odbacio prijedlog zakona o zviždačima iz 2004. godine. Vlasti su smatrale da nema potrebe za odvojenim zakonom budući da bi ponavljao uredbe drugih zakona.²³⁴ U Irskoj je vlada odbila prijedlog općeg zakona o

²²⁹ Izvješće o II evaluaciji Luksemburga usvojeno 2004. godine,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)5_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)5_Luxembourg_EN.pdf)

str.12., 13.

²³⁰ Izvješće o II evaluaciji UK-a usvojeno 2004. godine,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)2_UnitedKingdom_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)2_UnitedKingdom_EN.pdf), str.15., Civil Service Code, Section 11.

²³¹ Izvješće o II evaluaciji BiH usvojeno 2006. godine,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)8_BiH_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)8_BiH_EN.pdf), str. 20.

²³² Izvješće o provedbi preporuka II evaluacije za Estoniju, usvojeno 2006. godine,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)3_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)3_Estonia_EN.pdf), str. 10.

²³³ Izvješće o provedbi preporuka II evaluacije za Latviju, usvojeno 2006. godine,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)4_Latvia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)4_Latvia_EN.pdf), str. 6.

²³⁴ Izvješće o II evaluaciji za Litvu, usvojeno 2006. godine,

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)12_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)12_Lithuania_EN.pdf), str. 13.

zaštiti zviždača iz 2006. godine, odnosno generalnog pristupa ovom problemu, u korist „parcijalnog pristupa“, odnosno da one institucije koje već imaju naznačenu obvezu prijavljivanja korupcije, uključe i odredbe o zaštiti onih koji ju prijavljuju.²³⁵ Nisu pojašnjeni razlozi ovakve odluke navodeći razloge povjerljivosti, ali su se referirali na članak 30 (1) Direktive 2000/12/EC-a od 22. ožujka 2000. godine, koja nameće profesionalnu tajnost obveza onih koji rade u npr. financijsko-kreditnim institucijama.

S druge strane, Norveška, Rumunjska, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD su uveli posebne zakone koji u određenom obliku pružaju zaštitu „zviždačima“.

JAVNO/PRIVATNI SEKTOR

Preporuke Drugog kruga GRECO-a se bave samo javnim sektorom. Međutim, Građanskopravna konvencija zahtijeva osiguravanje zaštite svim zaposlenicima, bilo u javnom ili privatnom sektoru, jer korupcija se može javiti tamo gdje ovi sektori međusobno surađuju, a što nije tako rijedak slučaj (javne nabave i sl.).

Jedna opcija je poduzeti mjere za dva sektora odvojeno. Rumunjski zakon 571/2004 koji se primjenjuje samo na javni sektor je vrlo široko definiran²³⁶, tako da se može tumačiti kako pokriva oba sektora i zaštitu zaposlenih, dok „Federalni zakon o zaštiti zviždača“²³⁷ SAD-a iz 1989. godine se primjenjuje samo na javni sektor, dok je

zaštita zviždača u privatnom sektoru regulirana odvojenim zakonima u SAD-u. Također komparativnom analizom uočena su različita rješenja i kod prijavljivanja koruptivnih pojava. „Zakon o objavljivanju javnih interesa“ Ujedinjenog Kraljevstva²³⁸ iz 1998. godine daje detaljne upute o tome kako izgleda odgovorno „zviždanje“, odnosno prijavljivanje koruptivnih dijela, a temelji se na tzv. „nagazi“ pristupu koji ima tendenciju poticanja prijavljivanja unutar institucije ili tijela, kada je to moguće, te neovisnim tijelima koja po zakonu imaju obvezu nadzora nad drugim tijelima određenog područja rada, npr. Ured za ozbiljne prijevare. Prema principu „nagazi“: za prijave unutar organizacije zakon zahtijeva samo opravdanu sumnju ili osnovu sumnje. Prijave neovisnom tijelu izvan organizacije su malo veće iskušenje: zviždač mora opravdano vjerovati da je informacija točna i biti spreman to dokazati, odnosno moći dokazati osnovanu sumnju za djelo koje prijavljuje.

U 2006. godini Norveška je donijela izmjene u svom „Zakonu o radnom okruženju“²³⁹ o zviždanju (*varsling* na norveškom, što znači striktno obavijest). Ovo daje svim zaposlenicima pravo prijavljivanja sumnji o nedoličnom postupanju u njihovoj organizaciji. Ključno je pitanje - je li postupak koji slijedi zviždač „opravdan“? Pretpostavlja se da je prijavljivanje unutar organizacije ili prijavljivanje drugim nadležnim tijelima izvan nje opravdano. U opravdavanju prijavljivanja nadležnim tijelima izvan postojeće institucije očekuje se da su zaposlenikova dobra namjera i pitanje informacije od javnog interesa zapravo pravno utemeljeni elementi. Zakon tvrdi da je teret dokazivanja neopravdanosti određenog postupka na poslodavcu,

²³⁵ Izvješće o provedbi preporuka II evaluacije za Irsku, usvojeno 2007. godine, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)11_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)11_Ireland_EN.pdf), str. 4.

²³⁶ Izvješće o provedbi preporuka za II evaluaciju Rumunjske, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)1_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)1_Romania_EN.pdf), str. 12.

²³⁷ Izvješće o II evaluaciji za SAD, usvojeno 2008. godine, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)10_USA_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)10_USA_EN.pdf), str. 28.

²³⁸ The Public Interest Disclosure Act 1998, SN/BT/248, str. 4.

²³⁹ Izvješće o II evaluaciji Norveške, usvojeno 2006. godine, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)11_Norway_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)11_Norway_EN.pdf), str. 4., 5.

odnosno rukovoditelju, ovisno radi li se o privatnom ili javnom sektoru. Dakle, dužan se očitovati o navodima prijave, ma kakve one bile.

Rumunjski zakon ima „princip odgovornosti“ prema kojem zviždač mora „potkrijepiti tu pritužbu podatkom ili dokazom koji se odnosi na počinjeno djelo.“²⁴⁰

ZAŠTITA IDENTITETA „ZVIŽDAČA“

Postoji razlika između povjerljivosti (gdje je identitet zviždača poznat nadležnim tijelima kojima on prijavljuje) i anonimnost (gdje je njegov identitet u potpunosti nepoznat). Anonimnost je široko percipirana kao nepoželjna budući da je teže istražiti anonimne pritužbe, a ponekad može biti – ili se činiti kao sredstvo za prikrivanje „zle namjere“. U slučajevima korupcije, ideal otvorenog anonimnog prijavljivanja može biti nepraktičan, a poželjna je alternativa povjerljivo prijavljivanje – to jest, u slučaju kada primatelj prijave poznaje identitet osobe koja prijavljuje, ali se obvezuje na neotkrivanje identiteta kada koristi informaciju. GRECO ističe mišljenje Radne skupine za zaštitu podataka Europske unije da osobama koje vrše prijavu treba osigurati tajnost identiteta, a da se anonimne prijave trebaju prihvatiti samo u izvanrednim okolnostima.

Rumunjski zakon daje službenicima pravo zadržati svoj identitet kada prijavljuju nadređenog. Također je poželjno poštivati povjerljivost „zviždača“ u drugim slučajevima, ako oni to zahtijevaju. No, oni bi trebali shvatiti da nepoznati identitet „zviždač“, a ima tendenciju usmjeravanja pozornosti na njega i nagađanja o njegovu identitetu – i kao što je navedeno, može se dogoditi da se njegov identitet može zaključiti iz okolnosti prijavljivanja. Također se može zahtijevati njegovo

otkrivanje u svim eventualnim pravnim procesima pred nadležnim tijelima.

U DOBROJ NAMJERI (*bona fide*)

Kod uvođenja postulata *bona fide*, kao i s bilo kojim drugim zakonom, postoji rizik njegove zlorabe i pogrešne primjene. Uvođenje zahtjeva nužnosti „dobre namjere“ korisno je kako bi se signaliziralo na zlorabu zakona o zviždačima. Ovo posebice može pojasniti činjenicu da zakon nije sredstvo uz pomoć kojeg počinitelj može tražiti imunitet za počinjeno djelo ili zlu namjeru. Dakle na ovaj način se osigurava obveza službenika na prijavljivanje, ali ujedno mu se nameće obveza biti prijavitelj u „dobra namjere“, jer u protivnom neće biti zaštićen od protu prijave, jer nerijetko se ove situacije koriste kako bi prijavitelj iskoristio – zlorabio postulat *bona fide* kako bi za sebe ishodio povlašteni tretman nadležnih tijela za vlastito protupravno ponašanje u kome je sudjelovao.

Međunarodni instrumenti i većina međunarodnih odredbi zahtijevaju da su prijave izvršene u dobroj namjeri (*bona fide*), ali ne definiraju što to znači, nego ostavljaju analizi najboljih praksi.

Tako se analizira postojanje argumenata o dobroj namjeri (*bona fide*) – znači li to „iskreno“ ili to da su motivi zviždača u potpunosti vrijednosno orijentirani i samo njemu poznati? Važno je prepoznati da iskušenje dobre namjere ne zahtijeva točnost informacija. Iako, naravno nitko ne želi primati prijave za koje se zna da su neistinite, važno je da zakon ne zahtijeva od zviždača istraživanje i dokazivanje čina korupcije. Isto tako, ako je istinita prijava napravljena zlonamjerno – jer npr. zaposlenik nešto zamjera rukovoditelju – prijava svejedno može biti u javnom interesu. U Norveškoj bilo kakvi „zlonamjerni“ motivi zviždača neće spriječiti zakonski opravdanu prijavu, sve dok je informacija u interesu javnosti.

U Njemačkoj je odluka Saveznog suda za radne odnose iz 2003. godine postavila

²⁴⁰ Izvješće o II evaluaciji Rumunjske, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)1_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)1_Romania_EN.pdf), str. 12.

uvjete pod kojima zaposlenik može predati dokaze kaznenih djela počinjenih od strane svog nadređenog. To je poništilo odluku nižeg suda, koji uopće nije razmatrao motive zviždača. Ovakva odluka stvorila je praksu prava na prijavljivanje samo ukoliko zaposlenikov motiv nije povrijediti poslodavca svjesno i namjerno takvom prijavom i nanijeti mu bilo kakvu zlonamjernu štetu. Njemačka planira pojasniti svoj građanski kodeks u skladu s odlukama Saveznog suda za radne odnose. Dakle, očitim se činila zloporaba prijave u ovakvoj namjeri, a sve s ciljem nanošenja štete poslodavcu, što se ovdje čini kao „zla namjera“, a što je njemačke sudove navelo na gotovo obvezujuće preispitivanje motiva prijavitelja – „zviždača“.

U Ujedinjenom Kraljevstvu termin ima slično značenje onome u Njemačkoj, iako kao u Rumunjskoj, pretpostavlja se da će se zviždač ponašati „u dobroj namjeri“ i da se prijavljeni mora o prijavi očitovati, otvoreno i s uvjerljivim dokazom. Dakle, teret dokazivanja o sumnji u korupciju prenesen je na prijavljenu osobu.

Također pojedine prakse pokazuju, kao npr. Norveške, ako zviždačima prijeti odmazda, mogu tražiti naknadu od sudova, bez obzira na krivnju poslodavca ili nadređenog prijavljenog, odnosno ukoliko su iskazali sumnju, a koju nisu dokazali, čime su postali žrtve naknadne odmazde prijavljenoga. Ovo je slično sustavu u Ujedinjenom Kraljevstvu, koji djeluje preko sudova za radne odnose. Poslodavac mora platiti svaku naknadu koju mu nadležni sud odredi, a koja u objema državama može biti neograničena.

OBJAVLJIVANJE POVJERLJIVIH INFORMACIJA

Zviždači također trebaju i dodatna jamstva da ih se ne može sankcionirati za otkrivanje povjerljivih informacija, ukoliko je to u javnom interesu, a otkriva korupciju. U nekoliko država članica zakon jasno ističe da se službenike, koji prijavljuju korupciju,

ne može prijaviti niti sankcionirati za kršenje bilo kakvih odredaba o povjerljivosti u vršenju dužnosti, odnosno odavanja službene i profesionalne tajne, ukoliko je to od većeg interesa (npr. Francuska, Španjolska). Zakon Ujedinjenog Kraljevstva tvrdi da je svako čuvanje službene ili poslovne tajne nevažee, odnosno derogirano, ukoliko sprječava zaposlenika u podnošenju prijave, odnosno ukoliko je smetnja prijavljivanju korupcije. Međutim, ovo se ne odnosi na prijavljivanje u dobroj namjeri ukoliko ugrožava nacionalnu sigurnost države²⁴¹, u kojem slučaju prijavitelj može biti podvrgnut odgovarajućoj sankciji.

Federalnim zakonom o zaštiti zviždača iz SAD-a, 1989.²⁴² godine postavljeni su jaki mehanizmi koji omogućuju zviždaču koji je pod pritiskom, mobingom ili bilo kojem drugom neprimjerenom ponašanju od strane poslodavca ili nadređenoga zbog prijavljivanja koruptivnih ponašanja, podnijeti žalbu neovisnom, istražnom i tužiteljskom tijelu (Ured posebnog odvjetnika), koji će istražiti navode prijave, te ako ga dokažu, mogu tražiti poduzimanje zakonom predviđenih mjera od strane Agencije za zapošljavanje.

U drugim državama na samim je zviždačima podnošenje adekvatne prijave sudu ili nadležnom tužiteljstvu, odnosno na njima je teret dokazivanja. U Norveškoj je to Građanski sud; u Ujedinjenom Kraljevstvu Sud za radne odnose.

SITUACIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Istraživanja Transparency Internationala ukazuju na visoke stope koruptivnog

²⁴¹ Official Secret Act 1989, Official Home of Uk legislation,

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/5>

²⁴² Whistleblower Protection Act of 1989, Bill Text, 101st Congress (1989-1990), S.20.ENR, <https://www.internationalwhistleblowers.com/component/content/category/403.html>, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c101:1:./temp/~c101BhvdHP:e45972>

ponašanja u Bosni i Hercegovini. Tako se, primjerice, na temelju nalaza iz Globalnog barometra korupcije može zaključiti da je postotak onih koji su izjavili da su dali mito nekom službeniku dosta visok (tijekom posljednjih nekoliko godina u prosjeku od 5 do 10 %), na temelju čega se može zaključiti da su apsolutne brojke počinitelja/žrtava korupcije u populaciji jako visoke. Dobiveni iznos tamne brojke kaznenih djela podmićivanja, usporedi li se sa službenim podatcima za ova kaznena djela, ukazuje da se u radu policijskih i pravosudnih tijela registrira samo mali dio stvarno realiziranih ponašanja s obilježjima podmićivanja.²⁴³

U Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakonu o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, Zakonu o državnoj službi u FBiH i Zakonu o državnoj službi u tijelima uprave Brčko Distrikta također ne postoji izričita klauzula kojom se *bona fide* prijavitelj korupcije štiti od odmazde na način da je takva prijava neopravdan razlog za bilo koju disciplinsku mjeru. Nikakva posebna zaštita u smislu nemogućnosti davanja otkaza, disciplinske odgovornosti, uskraćivanja ikakvih prava, zlostavljanja i sl. zbog prijava na korupciju nije predviđena ovim zakonskim aktima.

Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine te Zakon o radu u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj ne navodi nikakvu posebnu zaštitu onih koji u dobroj vjeri prijavljuju koruptivno ili na drugi način štetno ponašanje svojih kolega.

Također u svim navedenim zakonima se izričito i ne navodi da je ovakvo postupanje prijavitelja i dovoljnim razlogom za davanje otkaza, smanjenje plaće, premještanje i sl.

Jedino je Vlada Republike Srpske na sjednici održanoj 3. 9. 2009. godine usvojila Kodeks o dopuni Kodeksa ponašanja državnih službenika Republike

Srpske i istim utvrdila pravila za državne službenike o prijavljivanju slučajeva gdje se sumnja na korupciju u republičkim tijelima uprave, kao i način zaštite za one državne službenike koji prijavljuju sumnju na korupciju. No ne zaboravimo da je novim Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije²⁴⁴, člankom 7. predviđena zaštita prijavljivanja korupcije kao temeljno antikorupcijsko načelo, kako slijedi: „*Nitko ne smije biti kažnjen ili na bilo koji način trpjeti bilo koje posljedice zbog prijavljivanja, u dobroj vjeri, onoga što smatra koruptivnim djelom ili nepravilnostima u propisanim postupcima. Ako osoba koja prijavi eventualno koruptivno ponašanje ili nepropisno postupanje u obavljanju javne službe trpi posljedice, ima pravo na odštetu utvrđenu posebnim postupkom kod nadležnog tijela, o čemu će Agencija donijeti poseban propis.*“

ZAKLJUČAK

Jasnim se čini da od 25 zemalja članica EU samo ih je šest uradilo „nešto“ po pitanju zaštite „zviždača“ (Mađarska, Nizozemska, Norveška, Rumunjska, Švicarska i Velika Britanija)²⁴⁵. Također u tri navedene zemlje Nizozemska, Rumunjska i Švicarska zakonodavac nije adekvatno riješio predstavljeni problem jer je zaštitu zviždača ograničio samo na javni sektor dok je

²⁴⁴ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,

<http://www.integrity-experts.net/doc/Law%20on%20Agency%20for%20Prevention%20of%20Corruption%20and%20Coordination%20in%20Fight%20Against%20Corruption%20-%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>

²⁴⁵ Vidjeti Transparency International Report, Alternative to Silence :Whistleblower protection in 10 European Countries, www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries; and FAIR (Federal Accountability Initiative for Reform, G20 Anticorruption Plan Action Point 7:Protection of whistleblowers Best Practice; <http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/48972967.pdf>

²⁴³ Datzer, Darko, op.cit.

primjena ovih mjera u oprivatnom sektoru u cjelosti izostala.

Iako GRECO nema konačno propisano rješenje za navedene probleme, ova komparacija iskustava će zasigurno dati neke naputke svima koji uzimaju u obzir moguća sredstva jačanja zaštite „zviždača“. Zanimljiva pravila i prakse u ovom pogledu mogu se naći u više država članica GRECO-a. No, pogledamo li iskustva Bosne i Hercegovine, koja je već u II evaluaciji dobila preporuku iznaći adekvatan način zaštite prijavitelja korupcije, to još nije učinila na zadovoljavajući način, iako Zakon i strateški dokumenti, kao i akcijski planovi za borbu protiv korupcije daju tu obvezu, koji u provedbenom smislu postaje jednim od jačih mehanizama u borbi protiv korupcije, te potiče razvoj svijesti zaposlenih o neetičnom i koruptivnom ponašanju koje zapravo predstavlja „koroziiju“ suvremenog društva.

LITERATURA

- [1] GRECO-Group of States against Corruption,
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp,
- [2] http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/coe-civ-lcc/default.asp?content_id=5258
- [3] Službeni glasnik BiH, Međunarodni ugovori, broj: 5/2006.
- [4] Izvješće o II evaluaciji Republike Hrvatske usvojeno u 2005. godini,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)4_Croatia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)4_Croatia_EN.pdf)
- [5] Izvješće o II evaluaciji Belgije usvojeno 2004. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)1_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)1_Belgium_EN.pdf),
- [6] Izvješće o II evaluaciji Luksemburga usvojeno 2004.,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)5_Luxembourg_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)5_Luxembourg_EN.pdf)
- [7] Izvješće o II evaluaciji UK usvojeno 2004. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)2_UnitedKingdom_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)2_UnitedKingdom_EN.pdf), Civil Service Code, Section 11.
- [8] Izvješće o II evaluaciji BiH usvojeno 2006. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)8_BiH_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)8_BiH_EN.pdf)
- [9] Izvješće o provedbi preporuka II evaluacije za Estoniju, usvojeno 2006. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)3_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)3_Estonia_EN.pdf)
- [10] Izvješće o provedbi preporuka II evaluacije za Latviju, usvojeno 2006. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)4_Latvia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)4_Latvia_EN.pdf)
- [11] Izvješće o II evaluaciji za Litvu, usvojeno 2006. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2004\)12_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2004)12_Lithuania_EN.pdf)
- [12] Izvješće o provedbi preporuka II evaluacije za Irsku, usvojeno 2007. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)11_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)11_Ireland_EN.pdf)
- [13] Izvješće o provedbi preporuka za II evaluaciju Rumunjske,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)1_Romania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)1_Romania_EN.pdf)
- [14] Izvješće o II evaluaciji za SAD, usvojeno 2008. godine,
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)10_USA_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)10_USA_EN.pdf)
- [15] The Public Interest Disclosure Act 1998, SN/BT/248
- [16] Izvješće o II evaluaciji Norveške, usvojeno 2006. godine,

- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)11_Norway_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)11_Norway_EN.pdf)
- [17] Official Secret Act 1989, Official Home of Uk legislation, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/5>
- [18] Whistleblower Protection Act of 1989, Bill Text, 101st Congress (1989-1990), S.20.ENR, <https://www.internationalwhistleblowers.com/component/content/category/403.html>, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c101:1:./temp/~c101BhvdHP:e45972>
- [19] Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, <http://www.integrity-experts.net/doc/Law%20on%20Agency%20for%20Prevention%20of%20Corruption%20and%20Coordination%20in%20Fight%20Against%20Corruption%20-%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf>