

PRAVNI POLOŽAJ I ZAŠTITA PRIJAVITELJA KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Stručni članak

Ena KAZIĆ

Sažetak

Inspiracija za rad i problem(i) koji se radom oslovljava(ju): Primarna inspiracija za rad se nalazi u činjenici da je važnost uloge prijavlivača korupcije u otkrivanju i prevenciji korupcije, kao i potreba za njihovom zaštitom nedovoljno problematizirana od strane šire stručne i naučne javnosti.

Ciljevi rada (naučni i/ili društveni): Glavni cilj rada je utvrđivanje pravnog položaja prijavlivača korupcije u Bosni i Hercegovini, kao i utvrđivanje da li je njihov pravni položaj ujednačen u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine.

Metodologija/Dizajn: U radu su korištene komparativna i normativna naučna metoda. Prije analize relevantnih odredbi pozitivnih zakona koji se odnose na zaštitu prijavitelja korupcije, izvršena je opća pravna analiza problematike prijavlivača korupcije, predstavljeni su međunarodni dokumenti koji se bave njihovom zaštitom, te je ukratko izložen način pravne regulacije zaštite prijavitelja korupcije u nekoliko država. Potom je primjenom normativne naučne metode, izvršena analiza relevantnih zakonskih odredbi o zaštiti prijavlivača korupcije, koje se primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

Ograničenja istraživanja/rada: Tajna priroda predmeta u kojima je odlučeno po zahtjevima za pružanje zaštite prijavitelja korupcije, onemogućila nas je da detaljno analiziramo predmete, tako da su informacije o stanju u praksi samo deskriptivne prirode.

Rezultati/Nalazi: Međunarodni dokumenti stvaraju obavezu državama članicama za donošenje zakona i pružanje adekvatne zaštite licima koja u dobroj volji prijave korupciju. Primjeri iz nekoliko država nam ukazuju da postoji praksa država za pružanjem zaštite prijavitelja korupcije, pa i *post festum* – kada šteta nastupi. Nadalje, u odnosu na domaće pravo, predmetno istraživanje je pokazalo da postoji neujednačena pravna regulacija zaštite prijavitelja korupcije u Bosni i Hercegovini. Dok je na nivou Bosne i Hercegovine i Republike Srpske ova tematika regulisana posebnim zakonima, ona nije predmet regulacije posebnim zakonima u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH. Osim toga, komparirana dva zakona pokazuju neujednačenost u pogledu obima i sadržaja zaštite prijavitelja korupcije. Stanje u praksi

pokazuje relativno mali broj slučajeva u kojima je zaštita prijavitelja korupcije i dodjeljena.

Generalni zaključak: Neujednačnost pravne regulacije i obima zaštite prijavitelja korupcije u Bosni i Hercegovini stvara pravnu nejednakost njenih građana. Potrebno je uspostaviti široku zaštitu svih lica koja mogu da prijave korupciju, bez obzira na instuciju u kojoj rade, te ovu tematiku podići ili na državni nivo ili donijeti i harmonizirane zakone na entitskom nivou. Osim toga, potrebno je razviti svijest kod građana o važnosti prijavitelja korupcije na planu otkrivanja slučajeva koruptivnih krivičnih djela, o njihovoj eventualnoj ugroženosti, te o uslovima, obimu i sadržaju zaštite koju im nadležni organi mogu da pruže.

Opravljanost istraživanja/rada: Članak ukazuje na važnost zaštite prijavitelja korupcije i poteškoće sa kojima se oni susreću.

Ključne riječi

korupcija, prijavljivanje korupcije, zvizdači, zaštita, krivično djelo

UVOD

Korupcija predstavlja izražajno negativnu društvenu pojavu, koja ne samo da je “odraz nemoralnog ponašanja pojedinca” (Maljević, Vujović i Martinović, 2017), već su njene radnje i oblici propisani kao krivična djela. Ona nema svoje jasne teritorijalne granice, već je prisutna svugdje u svijetu i države nastoje na razne načine da joj se suprostave. Ona ugrožava državu u njenim najvažnijim stubovima: obrazovanju, pravosuđu, privredi, zdravstvu i ostavlja ozbiljne ekonomske, pravne i političke posljedice (Korunić Križarić, Kolednjak i Patričević, 2011). Dio je mehanizma organiziranog kriminala, pomoću koje on postaje novi oslonac društveno-ekonomskog funkcionisanja države.

Malo je koji oblik kriminaliteta pomogao dokazati tvrdnju da je sudbina krivičnog prava da uvijek kasni u sprečavanju kriminala, kao što je to korupcija. Zbog njene prirode i zatvorenosti, ona se često nalazi u tamnoj cifri kriminaliteta - zbog neznanja o kritičnim događajima nije moguće krivično goniti njene učinitelje, niti ih sankcionisati, pa je time niti generalno i/ili specijalno prevenirati. Zbog toga su krivičnom pravu izvori saznanja o ovoj vrsti krivičnih djela jako dragocijeni. Neki od vidova saznanja su i prijave slučajeva korupcije, koje mogu da podnesu ili neposredni sudionici u tim radnjama ili lica koja su na neki drugi način o njoj informisana.

Iako je prijavljivanje krivičnih djela moralna, građanska i zakonska dužnost, veliki broj krivičnih djela ostane neotkriven zato što organi krivičnog gonjenja nikada nisu imali saznanja o njima. Takav je slučaj posebno prisutan kod krivičnih djela u kojima naročit odnos učinioca i žrtve (npr. seksualni delikti, krivična djela protiv porodice), kao i strah zbog “posljedica” prijavljivanja često opredjeljuje žrtvu ili osobe koje imaju znanja o krivičnim djelima, da ne prijave krivično djelo. Kod koruptivnih krivičnih djela, činjenica da je neko lice primilo dar ili neke druge vidove koristi obično ostaje poznata samo osobama koje su sudionici takvog odnosa. Činjenica je da je

davanje dara krivično djelo, ali strah od osвете, osude u društvu, stigmatizacije najčešće rezultiraju neprijavlivanjem tog krivičnog djela. Nadalje, kod lica koja bi mogla da prijave korupciju, razlozi za neprijavlivanje se nalaze u nepovjerenju u pravosudne organe, kao i u strahu od osvetničkog odnosa prema njima, u slučajevima kada su učinioci njima nadređena lica. Osim toga, u nekim društvima, pojedinci korupciju doživljavaju kao *model de vivre*, uobičajeni način postupanja u cilju sticanja i/ili ostvarivanju prava, pa je uopće i ne percipiraju kao nešto loše, a kamoli kao krivično djelo.

Korupciju je teško prevenirati, bez da se otklone razlozi koji navode na neprijavlivanje korupcije, odnosno bez da se pruži zaštita lica koja ova krivična djela prijavljuju. Predmet ovog rada je utvrđivanje pravnog statusa prijavitelja korupcije. Cilj je utvrditi postojanje, sadržaj i obim nacionalnog okvira zaštite prijavitelja korupcije, uz naznake o međunarodnim standardima i uporednopravnim rješenjima. Osim toga, imajući u vidu sve specifičnosti pravnog poretka Bosne i Hercegovine, kao i raspodjelu nadležnosti između države i entiteta u pogledu regulacije predmetne tematike, koristeći dogmatsku i komparativnu naučnu metodu, bit će utvrđeno da li postoji ujednačnost pravnog statusa prijavitelja korupcije na teritoriji Bosne i Hercegovine. Nakon kratkog osvrta na poimanje prijavljivača korupcije, bit će ukazano na poteškoće sa kojima se oni u vezi sa prijavljivanjem susreću, kao i na opći pravni okvir njihove zaštite. Nastavak rada će biti posvećen i utvrđivanju pravnog položaja prijavljivača korupcije u BiH, kroz pravnu analizu relevantnih zakonskih odredbi i osvrst na stanje u praksi.

KO SU PRIJAVITELJI KORUPCIJE I KAKO IH ZAŠTITI?

Lica koja prijavljuju korupciju, u širem smislu riječi, nazivaju se *prijavitelji korupcije*. Dakle, riječ o bilo kojoj osobi koja nadležnim organima prijavljuje kriminalni čin, bez obzira na izvor saznanja o njemu. Ako se ima u vidu da je prijavljivanje krivičnog djela građanska dužnost, priroda odnosa prijavitelja korupcije sa učiniocem koruptivne radnje nije relevantan za prijavljivanje. Dakle, riječi može biti o bilo kojem građaninu koji ima saznanja o spornoj radnji.

U užem smislu riječi, prema Habazin (2010) uposlenici, bivši zaposlenici ili članovi organizacija, koji prijave nedolično ponašanje kolegama ili institucijama, nazivaju se "zviždačima. Pritom, uopće nije relevantno da li je riječ o nedoličnom ponašanju unutar državnog ili privatnog sektora. Osim ovog ustaljenog pojma, koji svoje porijeklo nosi iz anglosaksonskog pravnog sistema, tzv. *Whistleblowers*, koristi se i sinonim "uzbunjivač"¹.

Zašto (neka) koruptivna krivična djela ne budu prijavljena?

Iako postupaju u najboljoj namjeri da zaštite ustanovu u kojoj rade ili pak temeljne društvene vrijednosti koje korupcija ugrožava, nerijetko su *prijavitelji korupcije u širem smislu* riječi shvaćani pogrešno. Interes za zaštitu općeg dobra, kojeg po pravilu zastupaju, suprostavlja se interesu zaštite podataka ustanove u vezi sa kojom prijavljujući korupciju odaje, tako da su u radnom ambijentu često shvaćani *žbirovima*, *denuncijatorima* ili *izdajicama*, odnosno neloyalnim osobama. Prijavljivače korupcije nipošto ne treba shvatiti u negativnom kontekstu, već,

¹ Tvorcem pojma se smatra Ralf Nejder, koji ga prvi put koristi u svojoj knjizi „Whistleblowing“ iz 1972. godine. Prema Oxfordskom riječniku engleskog jezika „whistleblower“ ili uzbunjivač je „lice koje prijavljuje nezakonitu radnju drugog lica ili ustanove“ (English Oxford Living Dictionary, 2018).

kako je to obrazloženo i u *Vodiču o dobrim primjerima zaštite lica koja prijavljuju* (2016), kao "osobe koje imaju hrabrost i koje preferiraju da preduzmu mjere protiv zloupotreba".

Razlozi zbog kojih lica ne prijavljuju korupciju su brojni. Ako je riječ o tzv. zviždačima, njihovo nastojanje da obezbijede pravdu i uklone nepravilnosti rada u ustanovi u kojoj rade, može da rezultira nizom negativnih posljedica po prijavljivača. Neke od posljedica su direktno u vezi sa ostvarivanjem prava na rad, pa nerijetko budu otpušteni, suspendovani, bude im otežan ili onemogućen postupak napredovanja ili naprosto budu na „crnoj listi“ (Conference report: Whistleblowing for Change - Leveraging Whistleblower Protection Laws to Promote Whistleblowing in the Public Interest, 2013) poslodavca usljed čega tim licima uslovi rada postaju nepodnošljivi. Istraživanja koja su provedena na ovu temu, prema Patrick (2010), pokazuju da čak u 74% slučajeva „zviždači“ budu otpušteni, a u 55% slučajeva izgube parnicu kojom se bore za povratak na radno mjesto.²

Kada je riječ o prijavljivačima korupcije u širem smislu riječi, prijavljivanjem koruptivnih radnji nedovoljno stručnim ili profesionalnim ovlaštenim osobama, otvara se mogućnost da podaci o prijavitelju budu poznati prijavljenoj osobi, a samim time se stvara osjećaj nesigurnosti. Lica mogu biti predmetom prijetnji nasiljem koje može da bude usmjereno na njih ili njima bliske osobe. S tim u vezi, u literaturi se navodi da je strah ugrožavanja njihovih temeljnih prava, poput prava na život, prava na slobodu mišljenja i izražavanja može biti prepreka za prijavljivanje kriminalnih radnji (Fond za otvoreno društvo, 2010). Pored toga, čak i u državama koje posjeduju institucionalni i pravni okvir zaštite prijavitelja korupcije, moguće je naići na problem neprijavlivanja korupcije, jer titulari prava na zaštitu nisu upoznati o svojim pravima i zaštiti, pa u strahu i ne prijavljuju korupciju. Osim straha, koji može biti razlog neprijavlivanja, u društvima u kojima je korupcija *model de vivre*, u kojem se koruptivne radnje čine svakodnevno, bez da budu učinkovito sankcionisane, građani gube vjeru u pravnu državu, pa se osjećaju nezaštićenim da prijave svoje saznanja o predmetnim krivičnim djelima i skeptični su po pitanju mogućnosti preveniranja i borbe protiv korupcije uopće.

Osim toga, u većini krivičnih zakonodavstava je propisano krivično djelo odavanja službene/profesionalne tajne.³ Iako prema odredbi člana 228. st. (1) ZKP FBiH (2014), postoji obaveza službene i odgovorne osobe u svim organima vlasti u Federaciji, javnim preduzećima i ustanovama i drugim pravnim licima da prijave krivična djela o kojima su obaviještene ili za koja saznaju na koji drugi način, lica koja raspolažu znanjima o kritičnim događajima, zbog nedorečenosti zakonodavca i nedovoljne pravne upućenosti, strahuju da bi odavanjem podataka o korupciji, otkrili profesionalnu tajnu⁴ i time ispunili bitna obilježja bića krivičnog djela odavanja službene/

² Razlog za gubitak parnice je najčešće nemogućnost dokazivanja uzročno-posljedične veze između otpuštanja i činjenice da je otpušteno lice prijavilo korupciju.

³ Primjera radi, prema Krivičnom zakonu FBiH (2017), odredbom člana 388. st. 1., propisano je ovo krivično djelo u svom osnovnom obliku. Ono postoji kada „službena ili odgovorna osoba u Federaciji koja neovlašćeno drugome saopći, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji su službena tajna, ili koja pribavlja takve podatke s ciljem da ih preda neovlašćenoj osobi“. Zapriječena kazna za ovo krivično djelo je zatvor od šest mjeseci do pet godina.

⁴ Prema odredbi člana 2. (28.) KZ FBiH (2017), profesionalna tajna je podatak o osobnom ili obiteljskom životu stranaka koji saznaju odvjetnici, branitelji, notari, doktori medicine, doktori stomatologije, primalje ili drugi zdravstveni djelatnici, psiholozi, djelatnici staranja, vjerski ispovjednici i druge osobe u obavljanju svog zvanja.

profesionalne tajne i sami sebe inkriminirali. Međutim, u isto vrijeme, u slučaju neprijavlivanja krivičnog djela od strane službene ili ovlaštene osobe koja je za krivično djelo saznala prilikom obavljanja svoje dužnosti, a riječ je o krivičnom djelu za koje se može kazniti zatvorom od pet godina ili težom kaznom (KZ FBiH, 2017, čl. 345. st. 2.), bit će ispunjeni uslovi za postojanje krivičnog djela neprijavlivanja krivičnog djela ili učinitelja. Uspostavljanje ravnoteže u ovakvoj situaciji, a samim time i podsticaj za prijavljivanje može biti napravljen na način da se *lex specialis* omogući isključenje kažnjivosti za prethodno navedena krivična djela za lica koja prijave korupciju.

Da je potrebno ohrabriti lica koja posjeduju saznanja o korupciji na prijavljivanje, kao i pružiti im odgovarajuću zaštitu u slučaju prijavljivanja, govori nam i podatak iz *Vodiča UN o dobrim primjerima zaštite lica koja prijavljuju* (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016), da čak u 18% slučajeva korupcija bude otkrivena zahvaljujući njima, s tim što taj postotak ima tendenciju opadanja. U istom izvoru se ističe, da je prema istraživanjima globalnog ekonomskog kriminala, za 2005. godinu, 31% slučajeva korupcije otkriven pomoću prijavlivača, a 2008. godine, taj broj je pao na 18% (UNODC, 2016). Ovaj podatak dodatno naglašava važnost država da preduzmu mjere zaštite lica koja prijavljuju korupciju.

Osvrt na neke relevantne pravne osnove zaštite prijavlivača korupcije – međunarodni standardi

Mehanizmi zaštite prijavitelja korupcije su najranije uspostavljeni u državama anglosaksonskog pravnog sistema. Najstariji zakon koji se između ostalog bavio problematikom zaštite prijavitelja korupcije datira iz 1863. godine, potiče iz SAD i nosi naziv "False Claims Act" (Habazin, 2010)⁵. Taj zakon je garantovao pravo na naknadu u iznosu od 15-25% u odnosu na ukupnu štetu licima koja su prijavila korupciju. Osim Sjedinjenih Američkih Država, ovom problematikom se odavno bave i Kanada, Velika Britanija⁶, Južnoafrička Republika, Japan i Koreja (Habazin, 2010). Neke države svijeta se zaštitom prijavitelja korupcije bave na posredan način, kroz propisivanje relevantnih odredbi u općim zakonima (npr. zakone kojima se uređuje zapošljavanje javnih službenika, zakone o radu), a neke se njome uopće ne bave. Svijest o važnosti ove teme je prisutna i u državama kontinentalnog pravnog sistema, a zakoni koji se bave ovom problematikom su pod velikim uticajem anglosaksonskog prava.

Najvažniji međunarodni pravni okviri za propisivanje i implementaciju zaštite zvizdača su: Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji⁷ (dalje u tekstu: GKK), Krivičnopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji⁸ (dalje u tekstu: KKK), Konvencija UN protiv korupcije (dalje u

⁵ U SAD je na snazi Whistleblower Protection Enhancement Act (2012), koji se smatra naznačajnijim pravnim aktom na planu zaštite „zvizdača“ koji rade u civilnoj ili međunarodnoj službi. Bilo koja radnja preduzeta prema zvizdaču, od strane nadređenih, je strogo zabranjena radnja, te može biti predmetom disciplinskog postupka.

⁶ U Velikoj Britaniji je u novije doba donesen Public Interest Disclosure Act (1998), u kojem je u najširem smislu riječi regulisano pitanje zaštite zvizdača, kako u privatnom, tako u javnom sektoru.

⁷ Donesena je u Strasbourgu, od strane Vijeća Europe, 04.11.1999. godine.

⁸ Donesena je u Strasbourgu, od strane Vijeća Europe, 27. januara 1999. godine.

tekstu: Konvencija)⁹, Rezolucija VE o zaštiti uzbunjivača 1729/2010 (Vijeće Evrope, 2010) [dalje u tekstu: Rezolucija], te Preporuke VE o zaštiti uzbunjivača CM/REC 2014 (dalje u tekstu: Preporuke).

- Odredbom stava 9. GKK, propisana je obaveza država članica ove Konvencije da problematiku zaštite lica koja prijave korupciju regulišu nacionalnim zakonodavstvom. Konvencijom se štite prijavitelji korupcije u užem smislu, a da bi bili obuhvaćeni zaštitom potrebno je da se ispune dva alternativno propisana uslova: 1. da je zvizdač imao opravdan razlog za sumnju na korupciju; 2. da je zvizdač postupao *bona fidae*. Utvrđivanje opravdanog razloga, odnosno postupanja *bona fidae* se vrši u svakom konkretnom slučaju. Sam sadržaj zaštite nije definisan, već je ostavljeno državama članicama ove Konvencije da to pitanje regulišu nacionalnim zakonima.
- Zaštita lica koja prijavljuju krivično djelo ili na drugi način saraduju sa istražiteljima ili pravosudnim tijelima, odnosno svjedoka koji daju izjavu, propisana je odredbom člana 22. KKK (1999), kao obaveza njenih članica. Ova Konvencija pruža osnov za širu zaštitu, nego li prethodno navedena Konvencija, obzirom da štiti sve prijavitelje korupcije (u širem smislu), mada ni ona ne definiše pojedine mehanizme zaštite.
- Nadalje, široku zaštitu propisuje i Konvencija UN protiv korupcije (Generalna skupština UN, 2005). Prema odredbi člana 33. Konvencije, sve njene države potpisnice su dužne da u svom domaćem pravnom poretku primjenjuju mjere kojima se pruža zaštita prijavitelja korupcije. Objekt zaštite je svako neopravdano ophođenje prema njima, dok su subjekti zaštite sve osobe koje u dobroj vjeri i na temelju razumne sumnje prijavi nadležnim tijelima bilo kakve činjenice koje se tiču krivičnih djela iz predmetne Konvencije.
- Značaj *Rezolucije Vijeća Evrope iz 2010. godine* ogleda se u uspostavi temeljnih principa u vezi sa zaštitom prijavljivača korupcije, a koje bi države članice trebale da inkorporiraju u svoje zakone. Riječ je o sljedećim principima: princip sveobuhvatnosti (zaštita se odnosi kako na lica iz javnog, tako i iz privatnog sektora, kao i na pripadnike oružanih snaga i službi bezbjednosti); inkorporacija problematike zaštite uzbunjivača u radno, krivično, medijsko pravo, kao i uspostava konkretnih mjera; uspostava bezbjedne alternative ćutanju, podsticanje donosilaca odluka u državnim organima i privrednim subjektima o uspostavi internih procedura o uzbunjivanju; zaštita svakoga ko *bona fidae* koristi interne kanale za uzbunjivanje od odmazde; pružanje pouzdane zaštite prijavljivačima koji postupaju *bona fidae*; unapređenje opće kulutre prema uzbunjivanju na način da ono nema veze sa nelojalnosti i izdajom; priznavanje značajne uloge nevladinim organizacijama u unapređenju općeg stava o uzbunjivanju.
- Vijeće Evrope je 2014. godine izdalo *Preporuke*. One su od posebnog značaja, obzirom da je u njima istaknuto da je potrebna zaštita prijavitelja korupcije, bez obzira da li se to lice nalazi u javnom ili privatnom sektoru (član 3. Preporuke). Između ostalog, preporučeno je da se nacionalnim zakonodavstvom osigura efikasnost pri postupanju sa prijavama korupcije, kao i da se zaposlenici osiguraju od odmazde na radnom mjestu od poslodavca, u slučaju prijavljivanja koruptivnih radnji (član 21. Preporuke). U članu 10. je jasno navedeno da svaka osoba, koja je na direktan ili indirektan način

⁹ Konvencija je donesena 31. oktobra 2003., od strane Ujedinjenih naroda, astupila je na snagu 14. decembra 2005. godine.

diskriminirana zbog prijavljivanja korupcije, treba da uživa zaštitu u skladu sa općim pravom. Državama se preporučuje i da stvore takav nacionalni zakonski okvir, koji će podstaći javnost i stručnjake iz ove oblasti, da olakšaju razmjenu informacija o koruptivnim krivičnim djelima (član 27. Preporuke).

Najzad, od velikog je značaja slučaj *Guja vs. Moldavija* (2008.), koji je vođen pred Europskim sudom za ljudska prava. Presudom je Sud utvrdio da je upozorenje na nezakonitosti ili na nepravilnosti na radnom mjestu odraz slobode govora i da ono treba uživati zaštitu.¹⁰

Primjeri zaštite prijavitelja korupcije u uporednom pravu

Kada je riječ o formi i sadržini mehanizama zaštite prijavitelja, prema Palicarsky (2011) mehanizmi se sastoje iz reforme pravosuđa, djelovanja na svijest o postojanju zaštite i uspostavi praktičnih i pristupačnih metoda prijavljivanja korupcije. Kada je o pravosudnim mjerama riječ, efikasna borba protiv korupcije jača vjeru građana u pravdu, učinkovitost organa krivičnog gonjenja, ali i vjeru da je taj isti pravosudni sistem u stanju zaštititi prijavitelja korupcije od eventualne štete i nepravde koja mu može biti nanešena prijavljivanjem krivičnog djela. Mjere razvoja svijesti o zaštiti su divergentne, odnose se kako na prijavitelja, tako i lica koja postupaju u vezi sa njegovom zaštitom. Tako se sprovede edukacije ovlaštenih službenih lica i državnih službenika u vezi sa postupanjem sa licima koja prijavljuju korupciju¹¹. Nadalje, neke od mjera su i uvođenje *online* sistema i telefonskih linija za prijavu korupcije. One mogu doprinijeti lakšem odlučivanju prijavitelja korupcije na čin prijavljivanja. Ako se ima na umu teza Howarda Whittona da korupcija nastaje kada postoji prilika, a nema osobnih etičkih normi i profesionalnog integriteta (Palicarsky, 2011), onda je samim time sasvim jasno da edukativni rad o etici predstavlja značajnu kariku kako u prevenciji korupcije, tako i u zaštiti prijavitelja korupcije. Visoko etički orijentisana radna okruženja će osuditi eventualne koruptivne radnje, prijavitelje nagraditi, a ne im prijetiti ili ih degradirati.

Imajući u vidu prethodno spomenute međunarodne standarde i u njima utvrđene obaveze država potpisnica, mnoge od njih su, bilo kroz opće, bilo kroz posebne zakone propisale mjere za zaštitu prijavitelja korupcije. Neke države (*Slovenija, Srbija*) su donijele zakone za zaštitu prijavitelja korupcije, međutim već u samom početku njihove primjene ukazale su se poteškoće u njegovoj provedbi, posebno na planu prikupljanja dokaza i dužine trajanja postupaka.

Za *Veliku Britaniju* se smatra da ima najbolje regulisano pitanje zaštite prijavitelja korupcije u Europi (National Whistleblower Center, 2018). Od 1998. godine je na snazi *Akt o zaštiti javnog interesa*, koji štiti zaposlenike svih sektora, čak i zaposlenike koji borave van Velike Britanije, od radnji kojima se mogu povrijediti njihova prava. U slučaju da je zaposlenik otpušten iz službe

¹⁰ Aplikant, g. Guja, je bio na čelu Odsjeka za štampu pri Uredu glavnog tužitelja Moldavije. Otpušten je jer je dao u objavu dva pisma, bez da se konsultovao sa šefovima drugih odsjeka. Takvo ponašanje je tetirano kao kršenje internih propisa Ureda. Guja je smatrao da pisma nisu tajna, te da je postupao u skladu sa predsjedničkim antikorupcionim sistemom, jer su pisma ukazivala na politički pritisak koji je vršen na Ured tužioca od strane člana parlamenta. V. u: Presuda Europskog suda za ljudska prava GUJA vs. MOLDAVIJA od 12.02.2008., aplikacija broj 14277/04.

¹¹ Tako je prema Prvom izvještaju monitoringa provođenja strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i akcionog plana za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.(2016b), kao jedna od mjera koje se trebaju sprovesti na planu zaštite prijavitelja korupcije i jačanje svijesti državnih službenika o obavezama za postupanje po prijavama za korupciju i zaštitu lica koja prijavljuju korupciju.

zbog prijave korupcije, ima pravo da tužbom potražuje naknadu štete (National Whistleblower Center, 2018). Također, postoje *službe za zaštitu lica kojima prijete opasnost* i njima se omogućava smještaj na sigurnu lokaciju (Antikorupcija, 2017).

U *Švedskoj* je utvrđena najniža stopa korupcije u Europi (Marcusson, 2017), a imaju uspostavljene agencije koje prate rizik od korupcije u pojedinim ustanovama. Agenti su neovisni i samim time zaštićeni od posljedica prijavljivanja. Praktične mjere koje su utvrđene na planu sprečavanja korupcije, prema Marcusson (2017) su:

- a) Rad policajaca u paru, kako bi se spriječilo primanje mita;
- b) Rotacija pozicija na radnom mjestu nakon određenog vremenskog perioda;
- c) Periodični treninzi o temeljnim vrijednostima;
- d) Sistem bliskog liderstva, prema kojem šefovi nadziru zaposlenike i prate njihove postupke;
- e) Otvorenost odnosa.

U *Holandiji* se na ovom planu država oslanja na udruženja poslodavaca koji nadziru zaposlenike i sprečavaju negativne posljedice prijavljivanja korupcije, dok neke države anagažuju ombudsmene (*Novi Zeland*) da zaprimaju prijave i preuzimaju rad na slučaju na anonimnan način.

Osim kroz propisivanje relevantnih zakonskih odredbi koje se bave ovom problematikom, i u pravnoj doktrini je probuđena svijest o važnosti zaštite prijavljivača korupcije. Tako nerijetko možemo naići na preporuke naučnika o tome kako zaštititi prijavljivače. Tako se prema Kramer (2017), prijavljivačima korupcije može pomoći i na način da im se zagarantuje anonimnost, odnosno da im se zaštititi radni odnos kroz propisivanje zabrane suspenzija ili otkaza zbog prijavljivanja nepravilnosti rada ustanova.

U *Vodiču o dobrim primjerima zaštite lica koja prijavljuju*, ističe se važnost edukacije javnog mnijenja o predradnjama koje osobe trebaju da preduzmu, odnosno da se osvrnu, prije nego što prijave korupciju (UNODC, 2016):

- a) Koliko je informacija vrijedna prijavljivanja?
- b) Koga treba prijaviti i da li postoje druge opcije?
- c) Kakvu vrstu zaštite možemo očekivati?
- d) Kako će informacija biti shvaćena?
- e) Ko može pružiti zaštitu?

Najzad, *Vodič o dobrim primjerima zaštite lica koja prijavljuju*, predviđa niz mjera podsticaja na prijavljivanje lica koja imaju saznanja o korupciji (UNODC, 2016). Navedene mjere bi mogle da otklone uobičajene strahove i pruže potrebnu zaštitu prijaviteljima.

Riječ je o sljedećim mjerama:

- a) Utvrđivanje jasnog pravnog okvira zaštite
- b) Omogućavanje alternativnih puteva prijavljivanja
- c) Prihvatanje anonimnih prijava
- d) Savjetovanje
- e) Garantovanje povjerljivosti
- f) Javne pohvale
- g) Fizička zaštita prijavljivača
- h) Zaštita od krivične i građanske odgovornosti za prijavljivanje korupcije

Šta ako je šteta već nastupila?

Prethodno navedene inicijative i mjere država na planu zaštite prijavitelja korupcije se načelno primjenjuju nakon prijavljivanja i to prije nego li predviđena šteta po prijavitelja nastupi. Međutim, slučaj otežava okolnost ako po prijavljivača šteta nastupi, a država zakasni u pružanju adekvatne zaštite. Navedena Upustva predviđaju rješenja i za takve slučajeve. Postoji niz nadnadnih mjera zaštite koje bi se mogle primjeniti prema prijavljivačima. Primjera radi, prema *Vodiču o dobrim primjerima zaštite lica koja prijavljuju* (2016, s. 46) moguće je:

- a) Naložiti promjenu nadređenog ili alocirati prijavljivača na drugo radno mjesto;
- b) Omogućiti slobodan pristup prijavljivača savjetovalištim;
- c) Sudskom odlukom vratiti prijavljivača na stari posao;
- d) Konvalidacija ugovora o radu;
- e) Sankcionisati lica koja su vršila pritisak ili prijetila prijavljivaču;
- f) Pretpostavljati dobru volju prijavljivača i uvesti je kao načelo u postupku;
- g) Uspostaviti fond koji će prikupljati sredstva za kompenziranje materijalne štete prijavitelju korupcije.

Dakle, iz navedenog, možemo zaključiti da postoji niz pozitivnih primjera mjera u svijetu, koje se mogu preduzeti kako prije nastupanja štete, kao i *post festum*, a koje se odnose na zaštitu prijavitelja korupcije.

PRAVNI POLOŽAJ PRIJAVLJIVAČA KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Problematika zaštite prijavljivača korupcije u Bosni i Hercegovini regulisana je na dva nivoa vlasti. Kao *lex specialis* na državnom nivou je donesen *Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine* (dalje: ZZPK BiH), dok je na entitetskom nivou, i to samo u Republici Srpskoj donesen *Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju* (dalje: ZZPK RS). Ovakav specijalni zakon još uvijek nije donesen u Federaciji Bosne i Hercegovine niti u Brčko distriktu BiH (gdje je u fazi nacrtu)¹². Na federalnom nivou je spomena vrijedna odredba člana 98. *Zakona o radu* (ZR FBiH, 2016), prema kojoj je kao jedan od neopravdanih razloga za otkaz, utvrđeno "obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim licima ili nadležnim organima državne vlasti" (ZR FBiH, 2016, član 98., tač. c). Na taj način su zvizdači zaštićeni od otkaza zbog predmetnog prijavljivanja, mada je ovakav vid zaštite, bez donošenja *lex specialis*-a parcijalan i nepotpun. Ovakva odredba je izostala u Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH, što ukazuje na dodatnu potrebu regulisanja zaštite prijavitelja korupcije u ovom dijelu Bosne i Hercegovine.

¹² Prema podacima sa službene stranice Skupštine Brčko Distrikta, 01.02.2017. godine, Nacrt zakona o zaštiti prijavitelja korupcije je bio na dnevnom redu za drugo čitanje, međutim, taj zakon još uvijek nije usvojen i stupio na snagu (Skupština Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, 2017).

Pravni položaj prijavljivača korupcije prema Zakonu o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine

Subjekti zaštite

Ovaj Zakon štiti samo lica koja su zaposlena u institucijama BiH i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine. Ta lica Zakon (2013, čl. 2., tač. b) naziva "uzbunjivačima". Zakonom je jasno definisan status osoba koje prijavljuju korupciju, postupak prijavljivanja, obaveze institucija u vezi sa prijavljivanjem, postupak zaštite prijavitelja, kao i sankcije za povredu odredbi ovog zakona. Temeljem navedenog, može se izvući zaključak da je zaštita koju ovaj Zakon pruža izuzetno uska, obzirom da obuhvaća samo lica koja su zaposlena u gore navedenim institucijama. Time bez zaštite ostaje veliki broj lica koja su zaposlena u privatnom sektoru ili pak u institucijama koje nisu na državnom nivou (npr. federalnom ili kantonalnom, a u ovom dijelu BiH nema donesenog sličnog zakona o zaštiti prijavljivača korupcije). Osim toga, značajan je broj lica koja uopće nisu zaposlenici ustanove, a ipak raspoložu saznanjima o korupciji i prijavljuju je. Oni će uživati status svjedoka u eventualnom krivičnom postupku, međutim, ipak je bolje rješenje da lica koja prijavljuju ovu, posebnu, vrstu krivičnih djela, uživaju dodatnu, specijalnu zaštitu zakonom koji štiti lica koja prijavljuju korupciju, posebno zbog beneficija koje ovakvi zakoni nude i nemogućnosti samoinkriminiranja. Osim toga, vrijedi napomenuti da i KKK (1999) i Konvencija UN protiv korupcije (Generalna skupština UN, 2005) nalažu državama članicama donošenje zakona, koji pružaju široku zaštitu.

Da bi uzbunjivač mogao da prijavi korupciju u navedenim institucijama, neophodno je da ima opravdanu sumnju ili okolnosti na postojanje korupcije u institucijama, s tim što treba da postupa u dobroj vjeri. Postojanje *dobre vjere*¹³ je pravna pretpostavka, a u slučaju da *dobra vjera* izostane, mjere zaštite koje se mogu odrediti prijavitelju će biti obustavljene (ZZPK BiH, 2013, čl. 9, st. 1.). Osim toga, vodeći se prirodom ljudi da nerijetko svoja prava zloupotrebljavaju ili iskoristavaju u nedozvoljene svrhe, Zakonom je regulisano da zloupotreba prava prijavljivanja bude utvrđena kao teška povreda radne dužnosti (ZZPK, 2013, čl. 3. st. 1.). Nadalje, eliminisan je jedan od osnova za strah kod lica koja prijavljuju korupciju, a to je otkrivanje poslovne tajne. Tako je odredbom člana 7. st. 3. ZZPK BiH (2013) isključena materijalna, krivična ili disciplinska odgovornost za otkrivanje poslovne tajne u slučaju prijavljivanja korupcije nadležnom autoritetu. Ovakvom zakonskom odredbom, formalno je uklonjena najčešća prepreka pri donošenju odluke o prijavljivanju korupcije i na taj način je dat podstrek licima koja imaju saznanja o koruptivnim krivičnim djelima da ista prijave, bez da budu materijalno, krivično ili disciplinski kažnjena. Razlog što koruptivna krivična djela usprkos takvoj zakonskoj regulaciji ne prijavljuju *in concreto*, može se nalaziti u nedovoljnoj informisanosti o tome. Zbog toga je jako bitno preduzeti sve potrebne informativne (i obrazovne) mjere, za jačanje svijesti o pravima prijavitelja korupcije.

Vrste zaštite

Zakonom su predviđene dvije vrste zaštićenog prijavljivanja korupcije: interno i eksterno. Osnovna razlika između ove dvije vrste prijavljivanja se ogleda u licima kojima se korupcija prijavljuje. Tako, interno prijavljivanje korupcije može preduzeti bilo koji zaposlenik institucija BiH, a prijava

¹³ Dobra vjera je prema odredbi člana 2 (h) ZZPK BiH (2013, bilj 23) „stav uzbunjivača koji se zasniva na činjenicama i okolnostima o kojima on vlastita saznanja i koji smatra istinitim“.

se podnosi nadređenom ili drugom licu koje je zaposleno u instituciji, a odgovorno je za njen zakonit rad; ili licu ili rukovodiocu institucije, odnosno licu ili organu koji obavlja poslove nadzora ili revizije u institucijama BiH (ZZPK BiH, 2013, čl. 5. st.1.). U slučaju da postupak prijavljivanja nije poznat, odnosno da ne postoji interni akt koji reguliše pitanje prijavljivanja, kao i u slučajevima kada uzbunjivač ima razloga da vjeruje da se ovlašteno lice kojem se podnosi prijava može dovesti u vezu sa korupcijom, onda prijava može da bude podnesena neposredno rukovodiocu institucije (ZZPK BiH, 2013, čl. 5. st. 3.). Osim toga, uzbunjivači mogu da se obrate Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije za dodjeljivanje statusa uzbunjivača.

Kao što je prethodno navedeno, osim interne postoji i eksterna prijava, čije je postojanje direktno u vezi sa uspjehom interne prijave. Naime, u slučaju da postupak po internom prijavljivanju traje duže od 15 dana, odnosno ukoliko uzbunjivač smatra da je postupak interne prijave bio nepravilan ili da se ovlašteno lice kojem se podnosi prijava može dovesti u vezu sa korupcijom, uzbunjivač može da pokrene postupak eksterne prijave korupcije (ZZPK BiH, 2013, čl. 6. st 2.). Kada je eksterna prijava u pitanju, krug lica kojima se ona podnosi je širi i nije u vezi sa radnim mjestom. Tako se eksterno korupcija može prijaviti organu nadležnom za provođenje krivične istrage i gonjenje počinitelja krivičnih djela, odnosno Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (dalje: Agencija), kao i javnosti (ZZPK BiH, 2013, čl. 6. st. 1.).

Agencija dodjeljuje status uzbunjivača, u roku od trideset dana od podnošenja prijave. Za takvo djelovanje Agencije, nije od značaja da li je šteta nastupila ili pak postoji samo sumnja da bi ona mogla da nastupi (ZZPK BiH, 2013, čl. 7.). U slučaju da štetna radnja nastupi po prijavljivača, Agencija donosi instrukciju rukovodiocu institucije, pri čemu je njen sadržaj ukidanje štetne radnje i vraćanje u prethodno stanje. Rok za preduzimanje takve korektivne radnje je tri dana od dana zaprimanja instrukcije. Nisu rijetki slučajevi kada rukovodilac tvrdi da bi "štetnu radnju" prijavitelj pretrpio bez obzira na prijavu, međutim, shodno odredbama ovog Zakona, tu tvrdnju je dužan da dokaže (ZZPK BiH, 2013, čl. 8).

Najzad, Zakonom su propisane i kaznene odredbe za prekršaje, od kojih se neke odnose na rukovodioca institucije, a neke i na samog prijavitelja. Tako je propisana novčana kazna u iznosu od 10 000 – 20 000 konvertibilnih maraka za rukovodioca institucije, koji ne izvrši prethodno spomenutu korektivnu mjeru (ZZPK BiH, 2013, čl. 12. st. 1.). Kažnjivo je i nedonošenje internih akata koji se bave tematikom prijavljivanja korupcije, za koji prekršaj se istom novčanom kaznom kažnjava rukovodilac institucije.

Iako je ovim Zakonom pružena zaštita prijaviteljima korupcije, pa čak isključena i krivična, građanska i disciplinska odgovornost za odavanje profesionalne tajne zbog prijavljivanja, u Zakonu se vodi računa i o sasvim mogućim situacijama zloupotrebe prava na prijavu korupcije i uživanja zaštite propisane Zakonom, od strane samog prijavljivača. Tako je propisana novčana kazna od 1 000 – 10 000 konvertibilnih maraka za uzbunjivača, koji svjesno lažno prijavi korupciju (ZZPK BiH, 2013, čl. 12. st. 3.).

Osvrt na primjenu Zakona u praksi

Nakon kratkog osvrtu na stanje u zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini, na planu stvaranja pravnog okvira za zaštitu lica koja prijavljuju korupciju, od posebnog je značaja utvrditi implementaciju tih zakonskih odredbi na lica koja su titulari zaštite i koji tu zaštitu traže. Prema podacima dobijenim iz Izvještaja o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe

protiv korupcije za period 01.01.-31.12.2016. godine (2016a), u periodu od 2014. godine (kada je zakon stupio na snagu), do decembra 2016. godine, Agencija je ukupno zaprimila 16 zahtjeva za dodjeljivanje zaštite prijavljivaču korupcije. Od navedenog broja zahtjeva, pozitivno je riješeno samo u tri slučaja, jedan predmet je u fazi obrade, dok su ostali zahtjevi odbijeni kao neosnovani¹⁴. Zahtjeve za zaštitu su podnijeli zaposlenici sljedećih institucija:

- Centralne banke BiH;
- Državne agencije za istrage i zaštitu;
- Ureda za razmatranje žalbi u BiH;
- Uprave za indirektno oporezivanje BiH;
- Ministarstva komunikacija i transporta BiH;
- Granične policije BiH;
- Ministarstva inostranih poslova BiH;
- Okružnog suda u Doboju;
- Zavoda za vaspitanje muške djece i omladine Sarajevo.

Mali je broj slučajeva dodijeljene zaštite, a u predmetnom Izvještaju (Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2016a) se navodi da je načešći razlog za odbijanje zahtjeva za zaštitu činjenica da zahtjeve podnose lica koja nisu uposlenici ustanova, odnosno lica koja nisu titulari zaštite prema Zakonu o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine. Ta konstatacija potvrđuje prethodno navedeni nedostatak Zakona, jer pruža usku zaštitu, obzirom da se odnosi samo na lica koja su zaposlenici institucija BiH. Rješenje takve situacije bi bilo donošenje jedinstvenog državnog zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, bez obzira na mjesto zaposlenja, obzirom da se koruptivna krivična djela mogu počiniti bez obzira na privatni ili državni status ustanove, a prijavljivači mogu da pretrpe štetu.

Osim malog broja prijava i dodijeljene zaštite, postoje i neki drugi problemi na planu zaštite prijavitelja korupcije u praksi, a koji su istaknuti u Izvještaju o monitoringu primjene ZZPK BiH. U njemu se ističe da 27% ustanove nema interni akt koji se obavi zaštitom prijavitelja, a koji bi trebao biti poznat zaposlenicima, kao ni kontrolna tijela. (Bećirović, 2017, s. 2). U Izvještaju se nadalje ističe da u 91% slučajeva, u institucijama Bosne i Hercegovine nema transparentno objavljenih odluka o uspostavi tijela kojima se moguće prijave mogu da dostave (Bećirović, 2017, s. 2). Osim toga, u sprovedenoj anketi na 176 državnih službenika, utvrđeno je da bi čak 83% njih prijavilo korupciju (Bećirović, 2017, s. 8). Generalni zaključak proizašao iz predmetnog monitoringa je da bi se situacija na planu prijavljivanja korupcije, kao i na planu zaštite prijavitelja korupcije znatno poboljšala, kad bi se ojačalo povjerenje u pravosudne ustanove, kroz primjere procesuiranja slučajeva koruptivnih krivičnih djela.

¹⁴ Primjera radi, jedna osoba je podnijela zahtjev za zaštitu, pri čemu je navela da je, nakon što je prijavila korupciju u ustanovi u kojoj radi, rukovodilac protiv nje pokrenuo disciplinski postupak. Agencija je zahtjev za zaštitu dostavila nadležnom inspektoratu, temeljem čijeg izvještaja je Agencija zaključila da nisu učinjene štetne radnje po prijavitelja korupcije, te je zahtjev odbila kao neosnovan.

Pravni položaj prijavljiivača korupcije prema Zakonu o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju (Republika Srpska)

Subjekti zaštite

Lex specialis koji se bavi zaštitom prijavitelja korupcije u RS, za svoj cilj ima suzbijanje korupcije i obezbjeđenje efikasnog mehanizma zaštite prava lica koja u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, od bilo kojeg oblika ugrožavanja ili povrede tih prava (ZZK RS, 2017, čl. 2). Lica koja prijavljuju korupciju, prema odredbama ovog Zakona, mogu da budu fizička ili pravna lica koja u dobroj namjeri prijave korupciju u javnom ili privatnom sektoru. Iz navedenog proističe da ovaj Zakon zagovara shvatanje prijavitelja korupcije u širem smislu, što je dobro rješenje, jer se samim time i zaštita koju omogućava ovaj Zakon, obuhvata više lica. Osim toga, ovaj zakon se ne odnosi samo na lica koja rade u institucijama, već na bilo koja lica koja postupaju u dobroj vjeri. Postupanje u dobroj vjeri/namjeri je, prema članu 8., jedno o temeljnih načela ovog Zakona (2017) i ono se odnosi na prijavu činjenica o korupciji, prema saznanjima kojima prijavitelj raspolaže i koja smatra istinitim, pri čemu on ima obavezu od suzdržavanja od zloupotrebe prijavljivanja. Za očekivati je da će se pri primjeni ove odredbe, nadležna lica susresti sa poteškoćama pri utvrđivanju dobre vjere prijavitelja. U svakom slučaju, dobra vjera je pravni standard koji će se utvrđivati u svakom pojedinom slučaju.

Zakon propisuje i niz drugih načela koja imaju za cilj posticanje prijavljivanja, ali i sprečavanja zloupotrebe korištenja tog prava.

Riječ je o sljedećim načelima (ZZK RS, 2017, čl. 3.-10.):

- a) Načelo društvene odgovornosti;
- b) Načelo zabrane sprečavanja prijavljivanja korupcije;
- c) Načelo zaštite prijavioca korupcije;
- d) Načelo zabrane zloupotrebe prijavljivanja korupcije;
- e) Načelo obaveznosti postupanja po prijavi;
- f) Načelo ekonomičnosti.

Vrste prijavljivanja

Zakonom je jasno definisan pojam „prijavljivanja“. Prema odredbi člana 13. ZZK RS (2017), prijavljivanje korupcije je „pismeno ili usmeno obavještenje koje sadrži podatke o činjenju ili nečinjenju odgovornog lica ili lica koje je radno angažovano, zloupotrebom službenih ovlašćenja ili službenog položaja u privatne svrhe, u cilju sticanja protivpravne imovinske ili bilo koje druge koristi za sebe ili drugoga“. I ovaj zakon propisuje dvije vrste prijave korupcije: internu i eksternu (ZZK RS, 2017, čl. 14). Interna prijava je ona koja se vrši prema odgovornom licu koji rukovodi ustanovom u kojoj subjekt prijave radi. Eksterna je ona u kojoj prijavitelj obavještava organe unutrašnjih poslova, tužilaštvo ili organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava i borbom protiv korupcije. Dakle, temeljna razlika između ove dvije vrste prijave se ogleda u svojstvu lica koja zaprimaju prijavu. Iz navedenog proizilazi da je su u pogledu vrsta prijavljivanja, odredbe državnog i republičkog zakona ujednačene.

Štetne posljedice prijavljivanja

Od posebnog je značaja odredba člana 16., u kojoj su jasno definisane štetne posljedice koje mogu zadesiti prijavitelja korupcije, u vezi sa prijavom. Jedna od najčešćih je mobing, kao i uznemiravanje ili prijetnje na radnom mjestu. Osim mobinga, moguće je da usljed prijavljivanja korupcije na radnom mjestu budu stvoreni loši međuljudski odnosi ili uslovi koji čine da se prijavitelj nalazi u lošijoj poziciji u odnosu na druge. Dok se navedene posljedice mogu najčešće dovesti u vezu sa situacijom kada je prijavitelj zaposlenik ustanove u kojoj prijavljuje korupciju, pobrojane su i posljedice koje mogu da nastupe po bilo koje lice koje prijavi korupciju (nevezano za radni odnos), poput (ZZK RS, 2017, čl. 16, st. 3):

- a) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na obrazovanje (dodjeljivanje stipendije, upis u obrazovnu ustanovu, ocjenjvanje i sl.);
- b) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na zdravstvenu zaštitu (pregled, boravak u ustanovi, liječenje, rehabilitaciju i sl.);
- c) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na penzijsko i invalidsko osiguranje (ostvarivanje starosne, invalidske ili porodične penzije, raspoređivanje na drugo radno mjesto i sl.);
- d) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na socijalnu zaštitu;
- e) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na korištenje usluga javnih organa i ustanova;
- f) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na radno angažovanje (pri zapošljavanju, osposobljavanju ili stručnom usavršavanju, napredovanju, sticanju ili gubitku zvanja, uslove rada, prestanak radnog angažmana i sl.);
- g) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na učešće u javnim nabavkama;
- h) Dovođenja prijavitelja u nezakonit, nepovoljan, neravnopravan ili nepravičan položaj u vezi sa ostvarivanjem prava na sport, nauku ili kulturu (organizovanje takmičenja, dodjeljivanje nagrada, stipendija i sl.).

Osim ovih mogućih posljedica, Zakon štiti i od svakog drugog oblika ugrožavanja ili povrede Ustavom i zakonom zagarantovanih prava prijavioca, koji su u vezi sa korupcijom. Korištenjem termina „svaki drugi oblik...“, obim zaštite je znatno proširen, jer se primjena zakona širi i na sve one slučajeve koji imaju za posljedicu ugrožavanje ili povredu Ustavom i zakonom zagarantovanih prava. Pohvale je vrijedno decidno i jasno izdvajanje štetnih radnji i širenje obima zaštite i na druge radnje sa navedenim posljedicama.

Najzad, Zakon taksativno propisuje prava prijavioca korupcije. Da bi lice moglo da ostvari ta prava, potrebno je da se kumulativno ispune dva uslova: da je prijava izvršena u dobroj namjeri, da je štetna posljedica u uzročno-posljedičnoj vezi sa korupcijom. Vidimo da se naglašava važnost postupanja u dobroj volji (koje je istaknuto i u državnom Zakonu), ali se racionalno zahtjeva i utvrđivanje kauzalne veze između štetne radnje i prijave. Prava koja se garantuju prijavitelju korupcije su sljedeća (ZZK RS, 2017, čl. 17):

Pravo na internu zaštitu – postupak se pokreće na zahtjev prijavitelja, odgovornom licu, u roku od 30 dana od dana saznanja za štetnu posljedicu (subjektivni rok), odnosno u roku od godine dana od dana nastanka štetne posljedice (objektivni rok). Odgovorno lice odlučuje po zahtjevu u roku od 30 dana od dana njegovog podnošenja (ZKK RS, 2017, čl. 20). Rok od 30 dana za odlučivanje je jako dug rok za slučajeve koji su obično hitni, kao što su ovi koji se odnose na zaštitu od štetnih radnji i trebao bi se zbog prirode postupka skratiti, posebno vodeći računa i o činjenici da je jedno od temeljnih načela Zakona - načelo ekonomičnosti.

- a) Pravo na eksternu zaštitu – postupak se pokreće od strane lica koje trpi štetne posljedice, u roku od 30 dana od dana saznanja za štetnu posljedicu, odnosno u roku od godinu dana od dana nastanka štetne posljedice, i to tužbom nadležnom sudu¹⁵. Ovakva zaštita se može tražiti i kad nije pokrenut postupak za internu zaštitu, međutim u slučaju da je taj postupak pokrenut, onda tužba nije dopuštena. Tužbeni zahtjev glasi na utvrđivanje ugrožavanja ili povrede prava tužioca, odnosno stavljanja u nepovoljniji položaj, koje je nastalo u vezi sa korupcijom ili prijavom korupcijom. Tužilac može postaviti jedan ili više tužbenih zahtjeva: da sud poništi konkretan akt, naknadu materijalne i nematerijalne štete, te objavljivanje presude u sredstvima javnog informisanja (ZKK RS, 2017. čl. 26). Teret dokazivanja je na tuženom.
- b) Pravo na besplatnu pravnu pomoć organa nadležnog za pružanje te pomoći
- c) Pravo na obezbjeđenje i zaštitu anonimnosti i zaštitu ličnih podataka kod odgovornog lica i nadležnih organa kojima prijavljuje korupciju;
- d) Pravo na obavještenje o aktivnostima i mjerama preduzetim po prijavi;
- e) Pravo na obavještenje o ishodu postupka po prijavi;
- f) Pravo na naknadu štete po pravilima o odgovornosti za naknadu štete.

Na kraju, vrijedi istaći da je zloupotreba prijavljivanja korupcije prekršaj. Naime, osim kaznenih odredbi koje se odnose na odgovorno lice, propisane su kaznene odredbe i za prijavitelja korupcije koji svoje pravo zloupotrebljava. Ukoliko se utvrdi da prijavitelj podnosi prijavu korupcije, a zna da informacije koje dostavlja nisu istinite ili traži imovinsku korist kao nagradu, kaznit će se novčanom kaznom od 5 000 do 15 000 KM. Iz navedenog proizlazi zaključak da je propisana strožija kazna negoli u Zakonu o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH.

Komparirajući ovaj Zakon¹⁶ sa Zakonom o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, može se zaključiti da je obim njegove zaštite širi, broj subjekata na koja se zaštita odnosi je veći, sankcija koja se predviđa za lica koje podnose lažnu prijavu strožija, nomotehnički i metodološki je jasnije uređen. Međutim, vrste prijavljivanja, rokovi zaštite i odlučivanja, te opće štetne radnje koje su propisane su istovjetne.

¹⁵ Prema članu 23 ZKK RS (2017), mjesno je nadležan sud prema mjestu nastanka štetne posljedice, odnosno prema mjestu boravišta/prebivališta tužioca.

¹⁶ Nisu nam bile dostupne informacije o primjeni ovog Zakona u praksi.

ZAKLJUČAK

Iz prethodnih izlaganja može se zaključiti da je pred zakonodavstvima svih država složen izazov, koji se sastoji u adekvatnoj regulaciji zaštite lica koja prijavljuju korupciju, a od njihove zaštite u velikoj mjeri zavisi izlazak koruptivnih krivičnih djela iz tamne cifre kriminala. Taj izazov su najprije prihvatile države anglosaksonskog pravnog sistema, a u novije vrijeme i one koje pripadaju kontinentalnom pravnom sistemu. U uporednom pravu su propisane brojne preventivne mjere, koje su dobar primjer nastojanja država na planu zaštite prijavitelja korupcije, ali i prevencije korupcije.

U Bosni i Hercegovini se takva zaštita ostvaruje na parcijalan način. Državni *Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine* se bavi primarno zaštitom prijavitelja korupcije u institucijama BiH, čime pruža usku zaštitu, jer se ograničava samo na institucije BiH, pri čemu privatni sektor, kao i lica koja nisu nužno zaposlenici ustanova u odnosu na koje prijavljuju korupciju, nisu zaštićeni. Na entitetskom nivou je samo u Republici Srpskoj donesen *lex specialis* koji se bavi zaštitom lica koja prijavljuju korupciju. On pruža znatno širu zaštitu, a osim toga jasno navodi temeljna načela postupanja, kao i vidove zaštite koji se imaju omogućiti prijaviteljima korupcije.

Na nivou Federacije BiH, ovo pitanje je još uvijek regulisano kroz *leges generales*: Zakon o radu, Zakon o državnoj službi i sl. Imajući u vidu značaj garantiranja prava i zaštite licima koja mogu biti od ključnog značaja za raskrinkavanje korupcije, smatramo neprimjerenim to što na nivou Federacije BiH nije donesen *lex specialis* koji se bavi predmetnom problematikom. Takav je slučaj i sa Brčko Distriktom BiH. Na taj način se stvara pravna nesigurnost i nejednakost građana na teritoriji jedne države. Dok državni zakon pruža parcijalnu zaštitu, entitetska zaštita je omogućena samo u jednom entitetu, a nedovoljna razrađenost odredbi općeg prava u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH ostavlja moguće prijavitelje korupcije nezaštićene. Takvo stanje ukazuje da na čitavoj teritoriji BiH nema harmonizacije pravnih akata, niti ujednačavanja prava prijavitelja korupcije, što dovodi do nejednakosti građana jedne države.

Zbog toga, Federacija BiH i Brčko Distrikt BiH trebaju žurnim korakom da preduzmu sve potrebne zakonodavne mjere na planu zaštite prijavitelja korupcije, kako u javnom, tako i privatnom sektoru. Osim toga, imajući u vidu eventualne poteškoće pri primjeni predmetnih zakona, posebno pri razmatranju i vrednovanja dokaza u procesu odlučivanju po zahtjevima za zaštitu, bitno je obezbjediti edukaciju lica koja provode zakone, kako bi im se dale jasne smjernice kojima treba da se vode pri odlučivanju. Najzad, potrebno je razviti svijest kod građana o važnosti prijavljivanja korupcije, samom procesu prijave, pravima prijavitelja, kao i obimu i vrsti zaštite čiji su potencijalni titulari, kako bi se postakli na prijavljivanje, ali i kako bi blagovremeno podnijeli zahtjev za zaštitu, obzirom da su u ostvarivanju svojih prava ograničeni relativno kratkim rokovima.

LITERATURA

- Agencija za borbu protiv korupcije i koordinacije borbe protiv korupcije (2016b). *Prvi izvještaj monitoringa provođenja strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i akcionog plana za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019*. Sarajevo: Agencija za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.
- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (2016a). *Izvještaj Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, za period 01.01.-31.12.2016*. Istočno Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, 2016, (1-70);
- Antikorupcija (2017). *Alati koje imamo na raspolaganju u borbi protiv korupcije, a Vlada ih ne koristi*. Dostupno na: <http://antikorupcija.hr/alati-koje-imamo-na-raspolaganju-u-borbi-protiv-korupcije-a-vlada-ih-ne-koristi/>, preuzeto 12.09.2017.
- Bećirović, E. (2017). *Izvještaj o monitoringu Zakona o zaštiti prijavitelja korupcije u institucijama BiH*. Dostupno na: https://www.account.ba/upload/documents/MT%20Zvzdaci_Monitoring_Zakon%20o%20zastiti%20prijavitelja%20korupcije%20u%20institucijama%20BiH.pdf, preuzeto 17.05.2018.
- *Conference report: Whistleblowing for Change. Leveraging Whistleblower Protection Laws to Promote Whistleblowing in the Public Interest*. (2013). Berlin
- English Oxford Living Dictionary (2018). *Whistle-blower*. Dostupno na: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/us/whistle-blower>, preuzeto 03.11.2017.
- Fond za otvoreno društvo (2010). *Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze*. Beograd: Fond za otvoreno društvo.
- Generalna skupština UN (2005). *Konvencija UN protiv korupcije*. Dostupna na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, preuzeto 03.11.2017.
- Građanskopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, *Narodne novine - Službeni list Republike Hrvatske*, (1999). Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/međunarodni/2003_03_6_30.html, preuzeto 03.11.2017.
- Habazin, M. (2010). Zaštita “zviždača”. *Hrvatska javna uprava*, 2, 331-348.
- Korunić Križarić, L., Kolednjak, M. i Petričević, A. (2011). Korupcija i suzbijanje korupcije u RH. *Tehnički glasnik*, 1, 143.
- Krivični zakon FBiH, *Službene novine FBiH*, 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16; 75/17 (2017).
- Krivičnopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji, *Evropski ugovori*, 173 (1999). Dostupno na: www.apik.ba/zakoni-i-.../medjunarodni-dokumenti-i-konvencije/?id, preuzeto 03.11.2017.;
- Maljević A., Vujović S. i Martinović A. (2017). *Suprostavlanje korupciji i jačanje integriteta organa javne službe/uprave u Bosni i Hercegovini – priručnik za zaposlene*. Sarajevo: “ZAMM MediaConsulting” d.o.o Sarajevo.
- Marcusson, L. (2017). *A Culture That Counteracts Corruption*. Dostupno na: <https://www.government.se/contentassets/b32568dc6d5c4d17abfab8c9cb8d2e84/a-culture-that-counteracts-corruption.pdf>, preuzeto 03.11.2017.

- Palicarsky, C. (2011). *Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija*. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa RH.
- Presuda Europskog suda za ljudska prava u slučaju GUJA vs. MOLDAVIJA od 12.02.2008., aplikacija broj 14277/04. Dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22guja%20vs.%20moldova%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-85016%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22guja%20vs.%20moldova%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-85016%22]), preuzeto 03.11.2017;
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *The United Nations Convention against Corruption: Resource Guide on Good Practices in the protection of Reporting Persons*. New York: United Nations.
- Vijeće Evrope (2010). *Rezolucija Vijeća Evrope o zaštiti izvodača*, 1729/2010.
- Vijeće Evrope (2014). *Preporuke Vijeća Evrope o zaštiti uzbunjivača*, CM/REC 2014.
- Zakon o radu FBiH, *Službene novine FBiH*, 26/16 (2016).
- Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, 100/13 (2013);
- Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 62/17 (2017);

LEGAL STATUS AND PROTECTION OF CORRUPTION REPORTERS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Professional Paper

Summary

Reason(s) for writing and research problem(s): Primary inspiration for this article is based in the fact that the importance of the role of corruption reporters in determination and prevention of corruption, as well as the need for their prevention hadn't been problematized from experts.

Aims of the paper (scientific and/or social): The main aim of this paper is to establish legal status of corruption reporters in Bosnia and Herzegovina and to determine whether their legal status is homogenized in legal system of Bosnia and Herzegovina.

Methodology/Design: In this paper comparative and normative scientific methods had been used. Before relevant provisions of positive codes that refer to protection of corruption reporters have been analysed, general legal analysis of corruption reporters issues had been made, international documents that refer to their protection had been presented and briefly, legal regulation of protection of corruption reporters in several countries had been presented. Afterwards, by using normative scientific method, analysis of relevant provisions of codes in force in Bosnia and Herzegovina had been made.

Research/paper limitations: Secret nature of files in which had been decided upon protection request, disabled us to analyse these files detailously, so the informations of the state in practice are of descriptive nature.

Results/Findings: Analysed international documents entitle state members to create a code and to provide protection to people who in good will report corruption. Examples from several states show us that there is practice of counties to protect corruption reporter even post festum (when the damage occurs). Related to domestic law, this research shows that there is unharmonized legal regulation of protection of corruption reporters in Bosnia and Herzegovina. While in the level of Bosnia and Herzegovina and in Republic of Srpska this issue had been regulated by special law, it is not object of code regulation in Federation of Bosnia and Herzegovina and Brčko District BH. Furthermore, two codes that had been analysed show disproportionality in content and volume of protection in the same country. State in practice shows low number of cases where the protection to corruption reporters had been allowed.

General conclusion: Inequality in legal regulation and volume of protection of corruption reporters in Bosnia and Herzegovina causes legal inequity of its citizens. It is necessary to establish wide protection of people who can report corruption no matter where they work, and to regulate this issue either in state level or in entity level as well but through harmonized codes. Finally, it is important to develop awareness of importance of corruption reporting in its prevention, of possible harm reporters can face with and of conditions, volume and content of their protection.

Research/paper validity: This paper shows importance of protection of corruption reporters and difficulties that they are facing with.

Keywords: corruption, corruption report, whistleblowers, protection, criminal act.

Podaci o autoru

Ena Kazić je magistrica prava, doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i zaposlena je kao viša asistentica na Pravnom fakultetu Internacionalnog univerziteta u Sarajevu. E-mail adresa: e.kazic12@gmail.com.