

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA - Komparativna analiza-

STUDIJA ZA POVERENIKA ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

Autor: Pol Stivenson

Studija je urađena 2012. godine u okviru projekta „Zaštita uzbunjivača“ koji Poverenik sprovodi uz podršku Ambasade Velike Britanije.

Sadržaj

1 Uvod

Deo I Pravni okviri u odabranim zemljama

- 2 SAD
- 3 Ujedinjeno Kraljevstvo
- 4 Holandija
- 5 Moldavija
- 6 Rumunija
- 7 Slovenija

Deo II Zaključci i opcije za Srbiju

8 Zaključci i opcije za promenu

Prilozi

- 1 - Skraćenice
- 2 - SAD: izvodi iz glavnih zakona
- 3 - Ujedinjeno Kraljevstvo: izvodi iz Zakona o obelodanjivanju informacija u javnom interesu 1998
- 4 - Holandija: postupak u slučaju sumnje na protivzakonito ponašanje u kompanijama (2010)
- 5 - Moldavija: nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača (2008)
- 6 - Rumunija: Zakon br. 571/2004 o uzbunjivanju
- 7 - Slovenija: izvodi iz Zakona o integritetu i sprečavanju korupcije iz 2010. godine
- 8 – Bibliografski podaci
- 9 - Zahvalnica

UVOD

1.1 Ovo je komparativna analiza postojećih pravnih okvira za zaštitu uzbunjivača u Sjedinjenim Američkim Državama, Ujedinjenom Kraljevstvu, Holandiji, Moldaviji, Rumuniji i Sloveniji. Prema zadacima ove studije to su sva lica koja su u radnom odnosu, ili koja je na drugi način angažovao poslodavac u javnom ili privatnom sektoru, a koja prijavljuju nelegalne aktivnosti, zloupotrebe službenog položaja u javnom ili privatnom sektoru, i / ili ostale aktivnosti koje mogu ugroziti ljudski život ili zdravlje, uzrokovati štetu na imovini ili drugu vrstu velike opasnosti ili naškoditi važnim interesima društva.

1.2 Sprovedena je u okviru projekta PEU SRE 000 817 'Zaštita uzbunjivača u Srbiji,' koji su podržale Ambasade Ujedinjenog Kraljevstva i Holandije.

Deo I sadrži analizu pravnih okvira u odabranim zemljama, koja uključuje detaljni opis postojećih pravnih okvira i identifikuje najbolje prakse i nedostatke analiziranih pravnih okvira.

Deo II daje zaključke i preporuke za unapređenje postojećeg pravnog okvira u Srbiji, na osnovu nalaza analize.

1.3 Ova studija zasnovana je na prethodnim međunarodnim studijama u ovoj oblasti, kao i na ostalim izvorima koji su navedeni u bibliografiji. Treba napomenuti da je u toku obimno istraživanje 'Transparency International' (TI) zakona o uzbunjivanju u svim državama članicama EU, koje podržava Evropska Komisija, i koje bi trebalo da bude dostupno javnosti početkom 2013. godine.

1.4 Trenutna studija oslanja se na prethodnu studiju 'Zaštita uzbunjivača u Srbiji' koja je sprovedena 2012. godine za Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), a koju je naručila Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije (u daljem tekstu: Izveštaj UNDP-a).

1.5 Međunarodne mere o uzbunjivanju uticale su, u manjoj ili većoj meri, na sve zemlje koje su ovde proučene i treba ih imati na umu prilikom izrade pravnog okvira u Srbiji. Međunarodne mere razmotrene su u poglavlju 2 izveštaja UNDP-a. Od kada je sačinjen njegov nacrt, EU je jasno iznela svoju kontinuiranu zabrinutost za uzbunjivanje u Srbiji u svom Izveštaju o napretku koji je objavljen u oktobru 2012. godine, u kome se tvrdi da 'je malo učinjeno po pitanju zaštite uzbunjivača'. Istog meseca, Savet Evrope objavio je studiju o zaštiti uzbunjivača, koja sadrži preporučene principe o uzbunjivanju.

1.6 U skladu sa svojim zadacima i međunarodnim merama, ovaj izveštaj fokusira se na uzbunjivanje na radnom mestu. Vrlo je verovatno da su zaposleni u najboljoj poziciji da prijave prestupe, kao i da rizikuju da izgube sredstva za život ako podignu uzbunu. Odmazda protiv uzbunjivača koja se ne vrši u radnom kontekstu verovatno će biti manje suptilna i to pokreće razna pitanja. Mere postupanja u slučaju uzbunjivanja na radnom mestu mogu naći svoje mesto u zakonu o radu i očekuje se da će one biti u srži zakonskih promena. Zaposleni često prvi saznaju kada stvari krenu nagore, a efikasne zakonske i kulturne promene mogu sprečiti nanošenje štete društvu i privredi.

2 - SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE

Siže

2.1 SAD su bile pionir, budući da su prva zemlja koja je usvojila posebne zakone o uzbunjivačima koji štite radnike. Primenile su sektorski pristup (npr. Sarbejns-Okslijev Zakon primenjuje se na lica zaposlena u listiranim kompanijama, a Zakon o zaštiti uzbunjivača primenjuje se na zaposlene u saveznom institucijama). Još jedna ključna karakteristika pristupa SAD-a jesu i podsticaji za uzbunjivače. Uzbunjivanjivači mogu da dobiju nadoknadu umesto savezne vlade na ime nadoknade za otkrivanje malverzacija i dobiju deo novca koji je povraćen u skladu sa Zakonom o lažnim potraživanjima, koji je zasnovan na *qui tam* principima. Model davanja podsticaja može se takođe prepoznati u programima novčanog nagrađivanja koje su utvrdila određena regulatorna tela kao što su Komisija za hartije od vrednosti i berzu (Securities and Exchange Commission (SEC)) i Poreska služba (Internal Revenue Service (IRS)). Treća ključna karakteristika pravnog okvira za uzbunjivanje SAD-a je i primena anonimnosti– Sarbejns-Okslijev Zakon utvrđuje posebne odredbe kako bi lica mogla da izraze sumnju u tajnosti i anonimno, dok Dod - Frankov zakon predviđa anonimne dojave SEC-u preko advokata. SAD imaju preko 80 različitih zakonskih propisa i u ovom poglavlju naglasak je stavljen na ključne zakone na saveznom nivou.

ZAKON

Sarbejns-Okslijev Zakon (Sarbanes Oxley Act (SOX))

2.2 SOX usvojen je 2002. godine kao reakcija na brojne korporativne i računovodstvene skandale, uključujući i one sa kompanijama Enron i WorldCom. Ovi skandali koštali su investitore milijarde dolara i poljuljali poverenje javnosti u tržišta hartijama od vrednosti SAD. SOX je savezni zakon koji je uspostavio nove ili strožije standarde za sve odbore i upravu javnih preduzeća i javne računovodstvene firme u SAD, uključujući između ostalih i:

- Rigoriznije računovodstvene standarde, koji nameću obavezu rukovodstvu da potvrdi ispravnost finansijskih informacija
- Povećanje novčanih kazni za prevare
- Povećanje ovlašćenja eksternih revizora prilikom razmatranja finansijskih podataka kompanije
- Veća zaštita uzbunjivača za 42 miliona radnika koji rade u listiranim kompanijama u SAD; i
- obaveza da sve kompanije listirane na berzi SAD-a primenjuju postupke za prijavljivanje nepravilnosti koji omogućavaju zaposlenima u bilo kom delu poslovanja da izraze zabrinutost, ili preko direktno nadređenih ili zaobilaženjem direktno nadređenih .

2.3 SOX obavezuje revizorski odbor listirane kompanije da uspostavi mehanizam notifikacije pritužbi, ili sistem za uzbunjivanje, u cilju olakšavanja prijema, čuvanja i ispitivanja pritužbi na računovodstvo, internu računovodstvenu kontrolu ili revizorske stvari. Prema Odeljku 301, revizorski odbor:

- Uspostavlja postupke za prijem, čuvanje i obradu pritužbi koje je primio izdavalac, a koje se odnose na računovodstvo, internu računovodstvenu kontrolu ili revizorske stvari. Taj sistem mora biti osposobljen da prima

pritužbe i od zaposlenih u kompaniji i od trećih strana kao što su konkurenti, prodavci i potrošači.

- štiti anonimnost pritužbi koje su uložili zaposleni u kompaniji. Imajte na umu da ovaj se zahtev o poverljivosti ne donosi na pritužbe onih koji nisu zaposleni u kompaniji.

2.4 SEC ima ovlašćenja da isključi bilo koju listiranu kompaniju sa berze ili da joj zabrani listiranje ako ne ispuni gore navedene zahteve za sisteme uzbunjivanja. SEC nije definisao postupke za kompanije već je odlučio da dozvoli revizorskom odboru da sam utvrdi postupke koje zadovoljavaju zahteve i potrebe kompanija.

2.5 Postupci za prijavljivanje nepravilnosti koji su obavezni po osnovu Odeljka 301 odnose se na privredne prestupe ili protivzakonito ponašanje. Međutim, dobro upravljanje rizicima podstiče organizacije da razvijaju postupke za prijavljivanje nepravilnosti koji omogućavaju zaposlenima izražavanje zabrinutosti o različitim vrstama rizika sa kojim se organizacija suočava i to može da bude i nešto više od finansijskih prestupa.

2.6 Odeljak 301 meša poverljivost i anonimnost. Poverljivost je kada primalac obelodanih informacija zna ko ih obelodanjuje i složi se da ne podeli tu informaciju ni sa kim drugim. Anonimnost je, sa druge strane, kada primaocu informacija nije poznat identitet lica koje obelodanjuje informacije. Anonimnost može biti problematična i za lice i za primaoca obelodanih informacija. Licu može biti teško da se pouzda u pravnu zaštitu zbog problematike kauzalnosti. Primaocu može biti teško da zaštiti lice, istraži pritužbu i obezbedi povratnu informaciju. Uopšteno, postupci za prijavljivanje nepravilnosti treba da podstaknu lica da otvoreno iznesu pritužbe i obezbede poverljive kanale ako se lica koja obelodanjuju informaciju plaše odmazde. Anonimnost zaista postoji kao opcija za lica koja iznose pritužbe ali je treba unaprediti jer može biti problematična i za lica koje obelodanjuje i za primaoca informacija.

2.7 Odeljak 806 predviđa nametanje građanske odgovornosti javnim preduzećima koja izvrše odmazdu protiv zaposlenih koji iznesu informacije o stvarnim ili potencijalnim korporativnim prevarama u kojima je učestvovao njihov poslodavac. Korporativna prevara prema SOX-u obuhvata:

- Prevare u vezi sa hartijama od vrednosti
- Prevare u vezi sa poštom
- Bankarske prevare, ili prevare u vezi sa telegrafima, radiom ili televizijom
- Povrede pravila i propisa SEC-a
- Povrede saveznih zakona o prevarama sa akcionarima.

2.8 Odeljak 806 za oštećenog zaposlenog utvrđuje pravni lek podnošenja prijave za odmazdu Državnom sekretaru za rad Sjedinjenih Američkih Država (u praksi ovo je Uprava za bezbednost i zaštitu zdravlja na radu (Occupational Safety and Health Administration (OSHA)) u roku od 90 dana od dana odmazde, a predviđa i metode izjavljivanja žalbe.

2.9 Ako OSHA odluči o prijavi odmazde u roku od 180 dana, uzbunjivač ima mogućnost da podnošenje tužbe odgovarajućem okružnom sudu. OSHA je odgovorna da postupa u predmetima koji se tiču brojnih zakona za zaštitu uzbunjivača SAD, kojima su utvrđeni različiti rokovi za podnošenje tužbe - od 30 dana do 180 dana od dana kada je odmazda počinjena.

2.10 Odeljak 1107 SOX-a uvodi krivičnu odgovornost izvršilaca odmazde protiv uzbunjivača i glasi:

‘Licu koje svesno, sa umišljajem izvrši odmazdu, preduzme bilo kakvu radnju koja je štetna po neko drugo lice, uključujući i ometanje zakonski zasnovanog radnog odnosa ili sredstava za život lica zbog dostavljanja istinite informacije izvršnom organu o izvršenju ili sumnji da je izvršeno savezno krivično delo, po osnovu ovog člana, izriče se novčana kazna, ili kazna zatvora do 10 godina, ili i jedno i drugo.’

Ovaj Odeljak SOX-a nikada nije korišćen. Uvođenje krivične kažnjivosti moglo bi imati deklarativni uticaj, ali bi fokusiranje na određena lica na radnom mestu, omogućilo organizacijama i da prave žrtvene jarce od tih lica i da zanemare organizacionu kulturu, rizike i postojeće sisteme.

Zakon o zaštiti uzbunjivača (Whistleblower Protection Act (WPA))

2.11 Zakon o zaštiti uzbunjivača iz 1989. godine (WPA) je savezni zakon Sjedinjenih Država koji štiti uzbunjivače koji su zaposleni u saveznoj vladi (oko 2,3 miliona zaposlenih) a prijavili su zloupotrebe agencija. WPA ne štiti uzbunjivače iz bezbednosnih službi ili državne službenike na položajima.

2.12 Savezna agencija vrši povredu WPA ako preduzme (ili zapreti da će preduzeti) meru koja nepovoljno utiče na radno pravni status i radne uslove protiv zaposlenog ili podnosioca prijave za prijem u radni odnos zbog informacija koje je taj zaposleni obelodanio. Uzbunjivanjivači mogu podneti prijavu ukoliko veruju da imaju osnovanog razloga da veruju da se radi o:

- povredi zakona, pravila ili propisa;
- lošem upravljanju;
- rasipanju sredstava;
- zloupotrebi ovlašćenja;
- ili ozbiljnoj i specifičnoj opasnosti po javno zdravlje ili bezbednost.

2.13 Prema WPA teret dokazivanja štetnog uticaja prenet je na poslodavca. Zaposleni samo treba da dokaže da je on/ona–

1. obelodanio/la ponašanje koje spada u odgovarajuću kategoriju gore navedenog prestupa (videti gore);
2. obelodanio/la informacije odgovarajućoj strani (KSS/ Agenciji/ Generalnom inspektoru / Kongresu ili potencijalno i nekom drugom);
3. podneo/la prijavu o nečemu što nije neposredno vezano za obavljanje njegovih/ njenih poslova ili o čemu se izveštava kanalima koji nisu uobičajeni;
4. podneo/la prijavu nekome drugome ko nije počinilac;
5. ima opravdano veruje da su informacije koje obelodanjuje istinite;
6. bio predmet nedozvoljene disciplinske sankcije (kao što je preraspodela na drugo radno mesto, smena radnika sa određenog položaja i disciplinske mere). Ako zaposleni utvrdi ove elemente, teret dokazivanja se prenosi na poslodavca koji treba da dokaže da bi preduzeo iste mere i da nije bilo uzbunjivanja.

2.14 Zakon o zaštiti uzbunjivača predviđa da uzbunjivači mogu tražiti zaštitu preko 4 različita kanala:

1. zaposleni izjavljuje žalbu Odboru za zaštitu sistema zasluga (MSPB sprovodi upravne postupke) na štetne mere koje agencija izriče ili preduzima protiv zaposlenog;
2. pokretanjem postupka od strane Kancelarije specijalnog saveta (KSS- videti 2.21);
3. izjavljivanje individualne žalbe Odboru za zaštitu sistema zasluga (poznatije kao pravo na individualnu akciju) nakon podnošenja pritužbe KSS; i
4. žalbe koje zaposleni izjavljuje u skladu sa postupkom za izjavljivanje žalbi u administrativnom postupku agencije.

2.15 WPA takođe eksplicitno štiti zaposlene od nedozvoljenih disciplinskih sankcija jer su preduzimali radnje koje se vrlo često povezuju sa uzbunjivanjem, uključujući i svedočenje za druge ili zakonito pružanje pomoći drugima u ostvarivanju prava na žalbu, pritužbu ili žalbu u administrativnom postupku; saradnju sa ili obelodanjanje informacija Generalnom inspektoru agencije ili KSS-u; ili za odbijanje da postupe po nalogu koji bi predstavljao povredu zakona. Pored toga, zaposleni su zaštićeni od nedozvoljenih disciplinskih sankcija zato što su iskoristili svoje pravo da izjave žalbu, da podnesu pritužvu, ili da izjave žalbu u administrativnom postupku koje im daje bilo koji zakon, pravilo ili propis.

2.16 Projekat za odgovornu vlast (Government Accountability Project (GAP)), organizacija civilnog društva za uzbunjivanje, tvrdio je da se WPA razvodnjava sudskim tumačenjima i navodi sledeće rupe u zakonu u zaštiti saveznih uzbunjivača, pošto oni ne bi bili zaštićeni:

- ukoliko nisu prvo lice koje obelodanjuje informacije o navedenom rđavom ponašanju
- obelodane informaciju kolegi
- obelodane informaciju nadređenom
- obelodane posledice odluke koja se tiče organizacije poslovanja
- podnesu prijavu dok obavlja svoje dužnosti
- nisu imala neoboriv dokaz (nepobitan ili neosporan dokaz) koji je utvrđen na osnovu radnje a ne na osnovu testa "dokaza van razumne sumnje" koji je naveden u WPA

2.17 GAP je pokrenuo kampanju za bolju zaštitu uzbunjivača što će vrlo verovatno rezultirati usvajanjem izmena Zakona o poboljšanju o zaštite uzbunjivača (Whistleblower Protection Enhancement Act (WPEA)) od strane Senata u novembru. WPEA otklanja gore navedene rupe u zakonu, a i pruža više mogućnosti za istraživanje i više smernica upravnim organima. Cilj mu je i da poveća zaštitu uzbunjivače iz nacionalnih bezbednosnih agencija, mada je ovo bila odredba koju je Senat odbacio kada je usvajao predlog zakona. Predsednik obama je Predsednički ukaz kojim se nalaže svim obaveštajnim i nacionalnim bezbednosnim agencijama da uspostave mehanizme za uzbunjivanje za svoje zaposlene u roku od 270 dana (Predsednička politička direktiva - PPD19). Iako je ovo važan korak napred, nije moguće ostvariti ovo pravo preko suda.

PRAKSA

Uprava za bezbednost i zaštitu zdravlja na radu (Occupational Safety and Health Administration (OSHA))

2.18 OSHA ima državne i savezne kancelarije gde lica mogu prijaviti rđavo ponašanje. OSHA je odgovorna za zaštitu uzbunjivača po osnovu SOX-a i ostalih zakona, a najviše iskustva ima sa u oblasti bezbednosti i zaštite zdravlja. Na saveznom nivou OSHA je mala

agencija i njena glavna odgovornost je sprovođenje zdravstvenih i bezbednosnih inspekcija. OSHA ima oko 2,200 inspektora zaduženih za bezbednost i zaštitu zdravlja 130 miliona radnika, zaposlenih na preko 8 miliona radnih mesta širom nacije — što bi značilo da jedan činovnik za saobraznost sa propisima dolazi na 59,000 radnika, a u 2012. godini OSHA je imala budžet od 584 miliona dolara. 2011. godine OSHA je primila 2648 predmeta o odmazdi za uzbunjivanje, a 2013 je doneto rešenje. Trebalo bi napomenuti da su stope rešavanja SOX predmeta veće nego po osnovu drugih zakona o uzbunjivačima.

2.19 OSHA sprovodi istragu u odmazde a zatim može da izriče novčanu kaznu, naloži plaćanje novčane nadoknade uzbunjivaču, i da daje preporuke u vezi njegovog posla. U cilju utvrđivanja odmazde istraga mora pokazati sledeće:

- Zaposleni je preduzimao zaštićene radnje;
- Poslodavac je bio upoznat sa zaštićenom radnjom;
- Poslodavac je izvršio odmazdu; i
- Zaštićena radnja je bila motivacija (ili po osnovu nekih drugih zakona, faktor koji je doprineo) za odmazdu protiv zaposlenog.

2.20 Ako postoje dokazi koji potkrepljuju navodne tvrdnje zaposlenog a nemoguće je postići sporazumno rešenje, OSHA donosi rešenje kojim nalaže poslodacu da vrati zaposlenog na radno mesto, plati zaostale zarade, vrati benficije i primeni ostale moguće pravne lekove u cilju zadovoljenja radnika.

Kancelarija specijalnog savetnika (Office of Special Counsel (KSS))

2.21 KSS je nezavisna savezna agencija koja prima obelodanjene informacije po osnovu WPA i ovlašćena je da ispituje i istražuje slučajeve odmazde. Raspolaže budžetom od 19 miliona dolara i ima 110 zaposlenih. Nadležna je da istraži i, gde je primereno, pokrene sudski postupak po prijavama 'nedozvoljenih disciplinskih sankcija', što uključuje odmazdu zbog uzbunjivanja, a koje je podnosi jedan od 2,3 miliona zaposlenih u saveznim institucijama.

2.22 KSS može da prima obelodanjene informacije i njegov Odsek za predstavke može delovati kao sigurni kanal za prijem i procenu prijava uzbunjivača koji su zaposleni u saveznim institucijama, bivši zaposleni, ili podnosioci prijava za prijem u radni odnos u saveznoj instituciji. Odsek za predstavke procesuirao obelodanjene informacije na barem tri načina drugačije od ostalih vladinih kanala za uzbunjivanje: prvo, uzbunjivaču je zagarantovana poverljivost – osim u slučajevima neposredne opasnosti po javno zdravlje, ili povrede krivičnog zakona, kada Specijalni savetnik ima nadležnost da otkrije identitet uzbunjivača. Drugo, Specijalni savetnik može naložiti rukovodiocu organa da ispita i dostavi izveštaj o obelodanjenim informacijama. Treće, nakon takve istrage, Specijalni savetnik mora poslati izveštaj agencije, i napomene uzbunjivača, Predsedniku i odborima za Kongresni nadzor.

2.23 Odsek za obradu predavki prima prijave odmazde. On vrši detaljnija ispitivanja u cilju određivanja da li je potrebno sprovesti dodatnu istragu navodnih tvrdnji o odmazdi. On prosleđuje stvari koje ukazuju na osnovanost tih tvrdnji jednoj od četiri terenskih kancelarija Odeljenja za istragu i sudsko gonjenje (Investigation and Prosecution Division - IPD). IPD zatim sprovodi istragu i pregleda odgovarajuću evidenciju, razgovara sa podnosiocima i svedocima koji imaju saznanja o navodnim tvrdnjama. Pitanja koje se ne razreše u istražnoj fazi podležu pravnom pregledu u cilju utvrđivanja da li je istraga IPD-a utvrdila povredu zakona, pravila ili propisa i da li stvar zahteva primenu korektivnih mera, disciplinskih mera ili i jedne i druge.

2.24 Kada Odsek za ispitivanje predstavki završi ispitivanje, KSS nudi posredovanje - medijaciju kao alternativno rešenje istrazi, u odabranim slučajevima. Podnosilac prijave i poslodavac agencija dobrovoljno učestvuju u programu posredovanja - medijacije KSS-a. Ako su obe stranke saglasne da sporni odnos rešavaju posredovanjem - medijacijom, KSS imenuje neutralnu treću stranu – posrednika - medijatora – koji omogućava razgovor između stranaka u cilju postizanja obostrano prihvatljivog rešenja spora.

2.25 KSS je po zakonu obavezna da prvo od predmetne agencije traži dobrovoljnu primenu korektivne mere. Ako agencija po nalogu KSS-a ne prekidne primenu nedozvoljenih disciplinskih sankcija, korektivna mera može se naložiti u postupku pred MSPB. Takav postupak počinje podnošenjem prijave od strane KSS-a, u kojoj se navodi da postoji osnovana sumnja da su nedozvoljene disciplinske sankcije primenjene, da se primenjuju ili da će biti primenjene. Korektivne mere koje MSPB može naložiti uključuju vraćanje na radno mesto, ukidanje suspenzije i ostale štetnih mera, nadoknada advokatovog honorara, isplata zaostale zarade, medicinskih i ostalih troškova i odštete.

2.26 KSS može pokrenuti disciplinski postupak protiv zaposlenog za koga se sumnja da je odgovoran za nedozvoljene disciplinske sankcije. KSS pokreće disciplinski postupak podnošenjem prijave MSPB-u, koji tereti zaposlenog za primenu nedozvoljenih disciplinskih sankcija, i kojom se traži pokretanje disciplinskog postupka protiv tog lica. Lica za koja MSPB utvrdi da su primenjivala nedozvoljene disciplinske sankcije podležu raskidu radnog odnosa, vraćanju na neposredno niže zvanje ili nižu platu ili u niži platni razred, zabrani zapošljavanja u saveznim institucijama u periodu do pet godina, suspenziji, ukoru ili novčanoj kazni u iznosu do 1 000 dolara.

2.27 U alternativnom slučaju, bilo kada za vreme istrage neke stvari, KSS može ovlastiti predmetnu agenciju da pokrene disciplinski postupak protiv zaposlenog za koga se sumnja da je odgovoran za primenu nedozvoljenih disciplinskih sankcija. Tokom bilo koje istrage KSS-a, agencija ne može pokrenuti disciplinski postupak protiv zaposlenog za bilo koju navodnu nedozvoljenu radnju koja je predmet istrage, ili bilo koju povezanu radnju, bez odobrenja KSS-a. KSS može intervenisati po službenoj dužnosti, ili u drugom svojstvu učestvovati većini postupaka pred MSPB-om.

2.28 KSS je u periodu 2008 – 2011. godine bila bez rukovodioca, tada je Specijalni savetnik Skot Bloč podneo ostavku u sred FBI istrage o tome da li je vršio opstrukciju pravde protivpravnim brisanjem kompjuterskih fajlova, nakon prijava da je on lično vršio odmazdu protiv zaposlenih koji se nisu slagali sa njegovim odlukama. Zatim se senator Obama u svojoj tadašnjoj predsedničkoj kampanji zakleo da će imenovati specijalnog savetnika koji će biti posvećen zaštiti prava uzbunjivača. I tek u junu 2011. godine je Karolin Lerner kandidat Obamine administracije položila zakletvu za Specijalnog savetnika. U prvih nekoliko meseci njenog mandata realizovan je značajan broj aktivnosti, zabeležena je značajna reakcija javnosti i KSS je dobila pohvale za svoju revitalizaciju. Predsednik Obama je imenovao novog predsedavajućeg Odbora za zaštitu sistema zasluga (Merit Systems Protection Board (MSPB), koji je prethodno doneo odluku u korist uzbunjivača samo tri puta u 56 predmeta u kojima se odlučivalo o njihovim zaslugama, prema GAP analizi.

Odredbe o nagradama

Zakon o lažnim potraživanjima (False Claims Act (FCA))

2.29 Zakon o lažnim potraživanjima zasnovan je na *qui tam* principima. *Qui tam* je jedinstveni zakonski mehanizam koji omogućava građanima (ne samo uzbunjivačima) koji poseduju dokaze o prevarama u vezi vladinih ugovora i programa da ulože tužbeni zahtev, u ime vlade, sa ciljem povraćaja ukradenih sredstava. *Qui tam*, koji izvorno potiče iz Engleske iz 13. veka, korišćen je u SAD za vreme Građanskog rata kao sredstvo za nadoknadu štete od ugovarača koji su prodavali puške i mule lošeg kvaliteta. Termin je skraćenica za izraz *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, koji znači 'onaj koji u ime našeg kralja prijavi slučaj kao i u svoje ime.'

2.30 Na ime nadoknade za pretrpljeni rizik i uloženi napor za podnošenje tužbe u okviru *qui tam* sistema, uzbunjivaču ili "fizičkom licu koje je podnelo tužbeni zahtev" može biti dodeljen deo povraćenih sredstava, najčešće između 15 i 25%. *Qui tam* tužba se najčešće označava pečatom kao tajni dokument (što znači da za vreme posupka stranke ne mogu da pričaju o tužbi) na period od barem 60 dana za koje vreme Ministarstvo pravde SAD može da sprovede istragu i utvrdi da li je osnovana. Tajnost većine dokumentana produžava se barem jednom, i uobičajeno je da slučaj nekoliko godina bude zapečaćen, što može dovesti do toga da su nebezbedni proizvodi dostupni široj javnosti usled izostanka upozorenja o njihovom riziku.

2.31 Cilj FCA je da podstakne povraćaj, odvraća od prevare i da izazove promenu kulture poslovne Amerike. Savezni FCA obuhvata prevaru koja uključuje bilo kakav ugovor ili program koji finansira savezni budžet, izuzev poreskih prevara. Dok je mnogo *qui tam* postupaka krajem 1980-tih i ranih 1990-tih uključivalo ugovore Ministarstva odbrane, u poslednjih nekoliko godina *qui tam* postupci povezani su sa farmaceutskim i zdravstvenim sektorom. Najveća nagrada po osnovu FCA bila je 250 miliona dolara koju su dobila četiri uzbunjivača iz Glaxo Smith Kline pošto je Ministarstvo pravde SAD kaznilo tu kompaniju novčanom kaznom u iznosu od 3 milijarde dolara za protivpravno reklamiranje određenih lekova koji se izdaju na recept, za ne izveštavanje o bezbednosnim podacima i lažno prikazivanje cena.

2.32 Lažna potraživanja mogu imati mnogo oblika: naplaćivanje prevelike sume novca za proizvod, neizvršavanje usluge, isporuka manje količine robe ili usluga u odnosu na dogovor, plaćanje manjeg iznosa u odnosu na onaj koji se duguje vladi i naplaćivanje za jednu stvar a isporučivanje druge. Pravne definicije lažnih potraživanja mogu se naći u Odeljku 3729 ovog Zakona. Kompaniji ili licu koje vrši lažna potraživanja može se naložiti da plati odštetu u iznosu koji je trostruko veći od iznosa potraživanja, ili izreći novčana kazna u građanskopravnom sporu u iznosu od 5 500 do \$11 000 po lažnom potraživanju, ili da plati honorar advokata uzbunjivača koji je fizičko lice (koji se naziva 'relator'). Lica ili kompanije koji su nekoga podstakli da podnese zahtev za lažno potraživanje takođe mogu odgovarati po osnovu FCA.

2.33 Standard dokazivanja u FCA slučaju je 'prevaga dokaza', odnosno da je veća verovatnoća da je potraživanje istinito nego da je lažno. Ovo je isti teret dokazivanja koji se najčešće primenjuje u većini građanskopravnih sporova, i lakše ga je ostvariti nego u slučaju standarda "izvan razumne sumnje" koji se koristi u krivičnim postupcima. Uzbunjivanjivači treba da imaju stvarna saznanja o prevari, a ne samo sumnju. Fizički dokazi o prevari (e-mailovi, računi, fakture, materijali za obuku, audio kasete, video kasete, ralunovodstvene knjige, itd.) potrebni su u većini slučajeva. Potrebno je imati specifične dokaze o prevari, koji ukazuju na to 'ko, šta, kada i gde' u vezi prevare, da bi se dobio FCA slučaj. Dokazi prevare koje podnosi uzbunjivač ne mogu poticati iz javnog izvora. Da bi se utvrdilo da se radi o lažnim potraživanjima najčešće je potrebno imati potporu u vidu dokumentacije kako bi se izbeglo da zahtev bude odbijen. Savezni novac mora biti

uključen, ili u državi koja na nivou države ima sopstveni Zakon o lažnim potraživanjima, mora biti uključen državni novac.

2.34 Prema FCA, u slučaju prevare država ne može da vrši utaju na nivou savezne vlade, ali može okrug ili grad. Izvesno je da je kompanija ili entitet koji je podneo zahtev za lažna potraživanja vladi uradio to svesno. U slučaju namernog ignorisanja istine o potraživanju, ili nehatnog zanemarivanja istine, smatra se da je to uradjeno svesno. Zahtevi se podnose u roku od šest godina od dana povrede zakona ili tri godine od dana kada vlada utvrdi ili je trebalo da utvrdi da je došlo do povrede, a najkasnije u roku od 10 godina od dana povrede (prema Odeljku 373 FCA).

2.35 Državnim službenicima nije izričito zabranjeno da pokrenu qui tam parnicu protiv sopstvenih poslodavaca, ali Ministarstvo pravde se najčešće protivi pokretanju ovakvih FCA tužbi od strane ovih vrsta uzbunjivača, i u ovom slučaju takvi uzbunjivači mogu očekivati veći otpor nego inače.

2.36 Iako je FCA moćno sredstvo za borbu protiv prevare, on je sredstvo koje je oštro ograničeno zakonima i ekonomskom stranom građanskopravnog postupka. Da bi se pokrenuo građanskopravni postupak, prevara mora da dostigne određeni nivo, ili se u suprotnom neće smatrati vrednom rizika po karijeru uzbunjivača da pokrene postupak, niti vrednom za firmu da preuzme slučaj i rizik gubitka ogromnog novca i vremena koje može podrazumevati razrada FCA predmeta. Tuženi mora da ima prilično duboke džepove. Velika je verovatnoća da bi neke manje kompanije koje vrše prevare protiv vlade proglasile bankrot ukoliko bi morale da plate odštetu koja je propisana ovim Zakonom. Uzbunjivač ili njegov ili njen advokat moraju biti uvereni da imaju veoma jake dokaze da bi se odlučili na sudsko gonjenje. Ne samo da može da se desi da advokatska firma izgubi i vreme i novac ako da ne dobije slučaj, već i ako se vlada ne odluči na sudsko gonjenje, a uzbunjivač odluči da nastavi, postoji mogućnost da on ili ona budu primorani da plate honorar advokata tuženog u slučaju da sud utvrdi da je zahtev neosnovan, ili da je zahtev podnet samo u cilju maltretiranja.

Nagrade SEC-a

2.37 Kao reakciju na finansijsku krizu 2008. godine, Dod-Frankov Zakon uveo je mere za nagrađivanje uzbunjivača u privatnom sektoru kroz posebne programe koje je utvrdila Komisija za hartije od vrednosti i berzu (Securities and Exchange Commission (SEC)) i Komisija za trgovinu robnim fjučersima (Commodities and Futures Trading Commission (CFTC)). Posebno je Program za uzbunjivače SEC-a stvoren da podstakne one koji imaju saznanja o prevarama sa hartijama od vrednosti da istupe i prijave stvar i predstave dokaze SEC-u. SEC-ov zakon o uzbunjivačima zabranjuje odmazdu poslodavca nad zaposlenima koji SEC-u dostave 'originalne informacije' (ove informacije ne smeju biti javno dostupne i već poznate SEC-u) u vezi potencijalnih povreda zakona kojim se uređuju hartije od vrednosti. Lice koje (SEC definicija uzbunjivača je malo opširnija i prevazilazi definiciju insajdera iz kompanije) SEC-u dobrovoljno dostavi originalne informacije o počinjenoj povredi, o vršenju povrede, ili o verovatnoći da će doći do povrede saveznih zakona kojima se uređuju hartije od vrednosti, ispunilo je uslove za nagradu uzbunjivača, čiji se iznos određuje na osnovu iznosa prikupljenog novca i kvaliteta dostavljene informacije. Prema SEC-ovom programu, uzbunjivači koji su ispunili uslove imaju pravo na nagradu u visini 10-30% iznosa koji je prikupljen od novčanih sankcija koje su nametnute u postupcima koje je SEC pokrenuo i povezanim postupcima koje su pokrenula druga regulatorna i izvršna tela. Da bi se dobila nagrada, SEC-ov postupak pokrenut na osnovu informacija koje je dostavio uzbunjivač mora rezultovati izricanjem

novčane sankcije u iznosu većem od 1 miliona dolara. SEC shema nagrađivanja primenjuje se i na one koji nisu državljani SAD-a.

2.38 SEC omogućava uzbunjivačima da dostave informacije anonimno, odnosno uzbunjivač ne dostavlja nikakve informacije o svom identitetu ili kontakt informacije, ali da bi uzbunjivača primio nagradu mora da ga zastupa, i da dostavi kontakt informacije, advokat u vezi podneska u pisanom obliku koji je potpisan pod punom materijalnom i krivičnom odgovornošću.

2.39 SEC na svojoj elektronskoj prezentaciji objavljuje obaveštenja o radnjama koje su ispunile uslove u predmetima za dodelu nagrade uzbunjivačima ako su za te radnje izrečene sankcije u iznosu većem od 1 miliona dolara tako da svako ko veruje da ispunjava uslove za nagradu može da se prijavi. Uzbunjivanjivači moraju da se prijave za nagradu u roku od 90 dana od dana objavljivanja obaveštenja o radnji koja je ispunila uslove.

2.40 Uzbunjivanjivači nisu u obavezi da interno obelodane informacije o povredama SEC-a da bi dobili nagradu SEC-a. Ako lica interno obelodane informacije ona mogu ispuniti uslove za veću nagradu po osnovu SEC-ovog programa za uzbunjivače. Ostali faktori koje SEC razmatra a koji mogu povećati/smanjiti iznos nagrade su sledeći:

- Kvalitet, količina i značaj informacija koje su dostavljene u cilju otkrivanja prevare;
- Obim i kvalitet pomoći pružene SEC-u za vreme sprovođenja istrage i svih kasnijih postupaka;
- SEC-ov interes izvršnog tela u smislu u odvratanju od budućih povreda zakona kojima se uređuju hartije od vrednosti;
- Da li je uzbunjivač učestvovao, ili se tereti za prijavljene povrede zakona kojima se uređuju hartije od vrednosti;
- Da li je uzbunjivač neopravdano kasnio u prijavljivanju povreda zakona SEC-u;
- Da li je uzbunjivač ometao interni sistem za saobraznost sa propisima i izveštavanja u kompaniji.

2.41 Samo ako SEC odbije zahtev za nagradu, uzbunjivač može izjaviti žalbu odgovarajućem Apelacionom sudu u roku od 30 dana od dana donošenja rešenja. SEC takođe može da pokrene izvršni postupak protiv poslodavca za odmazdu protiv uzbunjivača koji je dostavio informacije SEC-u. Prva nagrada u iznosu od 50 000 isplaćena je u julu 2012. godine u okviru ovog programa.

Nagrade poreske službe (IRS)

2.42 Program za uzbunjivače IRS uspostavljen je u cilju otkrivanja prevare i uplata poreza koje nisu državi plaćeni u potpunosti u iznosu većem od 2 miliona dolara po obavezi poreskog obveznika. Ako IRS koristi informacije koje je dostavio uzbunjivač, uzbunjivač može da dobije nagradu u visini od 10 do 30 procenata od ukupno prikupljenog iznosa. Najveći iznos u okviru ovog programa isplaćen je bankaru iz UBS banke, Bredliju Brkenfildu u visini od \$104 miliona dolara u septembru 2012. godine. Smatra se da će njegovo uzbunjivanje o utaji poreza građana SAD omogućiti IRS da prikupi 5 milijardi dolara od građana na ime utaje poreza. Slučaj Birkenfild je interesantan slučaj, pošto je on uhapšen zato što je počinio prestup, postavlja se pitanje da li režim takvih podsticaja treba da se primenjuje i na uzbunjivače su počinili prestup ili treba da postoji potpuni imunitet od sudskog gonjenja za bilo koju vrstu prestupa. IRS nagrade za uzbunjivače su obavezne u uspešnim predmetima, i procenat nagrade propisan je zakonom, sa opštim

rasponom između 15 i 30%, sa nekim izuzecima. IRS je samo zainteresovana za prijave uzbunjivača koje su zasnovane na značajnoj količini čvrstih dokaza.

2.43 Oni uzbunjivači koji odluče da podnesu prijavu o neregularnostima IRS i traže nagradu za to, treba da popune zahtev za nagradu za pružanje originalne informacije pod punom krivičnom i materijalnom odgovornošću. IRS možda neće dozvoliti uzbunjivačima da vrše izmene izvornih podnesaka, a ako IRS odluči da odbaci prijavu, uzbunjivač nema pravo na privatnu akciju kako bi nastavio gonjenje po privatnoj tužbi.

2.44 Naplata poreza i isplata nagrade u okviru programa za uzbunjivanje IRS traje izuzetno dugo. Može proći pet do osam godina, ili duže dok IRS ne naplati zaostale poreze, penale i kamatu, a IRS ne daje nagrade uzbunjivačima dok se sva protivpravno stečena imovina ne prikupi i dok ne isteknu zakonski rokovi da poreski obveznik podnese zahtev za povraćaj sredstava. Sve nagrade uzbunjivačima predmet su saveznih zahteva za prijave poreza na dobit i poreza po odbitku. Ako se uzbunjivač ne slaže sa odlukom o potraživanju uzbunjivača ili nagradom, on ili ona mogu izjaviti žalbu Poreskom sudu.

PROCENA

2.45 Zakoni o zaštiti uzbunjivača su brojni i variraju u zavisnosti od sektora i industrijske delatnosti. Ovo može biti primereno u zemlji koja ima broj stanovnika kao SAD, i simptomatično za zaštitu koja se prirodno povećavala vrlo često kao odgovor na velike prevare i katastrofe. Ipak, ovakva struktura otežava uzbunjivačima da pregovaraju, i možda bi u tom smislu za njih bilo bolje da imaju jedan sveobuhvatan propis.

2.46 Usko sudsko tumačenje od strane saveznih sudova i sudija u upravnom sporu uticalo je na zaštitu uzbunjivača- na primer savezni sudovi određuju da u skladu sa testom opravdanog osnova WPA uzbunjivač mora da ima 'neoboriv' dokaz. Apelacioni sud Savezne oblasti, jedini sud nadležan da odlučuje o žalbama na odluke koje je doneo Odbor za zaštitu sistema zasluga u slučajevima uzbunjivanja, kritikovan je zbog pogrešnog tumačenja zakona o uzbunjivačima i za postavljanje presedana koji su nepovoljni po podnosiocima predstavki. Rezultati GAP-ove analize ukazuju je da od 1994. godine sud doneo samo tri presude u korist uzbunjivača od ukupno 203 predmeta o čijoj meritornosti je odlučivao. Problemi poput ovih mogli bi se rešiti time što će zakon dozvoliti periodično preispitivanje zaštite i na taj način osigurati opstajanje cilja zakonodavca za donošenje ovog zakona.

2.47 Gore navedeno preispitivanje KSS i OSHA naglašava važne lekcije koje zemlje treba da razmotre kada žele da uspostave agencije koje mogu da vrše istragu prijave uzbunjivača i odmazde protiv njih. Akademik, doktor pravnih nauka, Ričard Moberli kritikuje postupanje OSHA u predstavkama po osnovu Sarbejn – Okslijevog zakona: od njegovog donošenja pa do kraja 2011. godine, zaposleni su dobili samo 1,8% slučajeva od 1260 predmeta o kojima je OSHA odlučivala. Moberli tvrdi da postoje dva razloga za neuspeh OSHA-e: prvo, nesaobraznost sa upravnim propisima jer je OSHA prva pogrešno primenjivala teret dokazivanja povoljan po podnosioca predstavke po osnovu Sarbejn – Okslijevog Zakona a i priručnik za njene zaposlene je sadržao netačne informacije o teretu dokazivanja. OSHA ne poseduje stručno znanje da odlučuje o predstavkama po osnovu SOX-a – kao što je gore navedeno, ona se pretežno bavi bezbednošću i zaštitom zdravlja. OSHA nije imala dovoljno resursa da obradi pristigle predstavke po osnovu SOX-a koje imaju striktno rokove, odnosno ako OSHA ne obradi predstavku u roku od 180 dana, uzbunjivač ima pristup suđenju pred porotom. Drugo Moberli kritikuje sudije koje donose odluke u upravnom postupku u OSHA-i da su usko protumačili SOX, na primer sudije koje

donose odluke u upravnom postupku iz OSHA-e usko su protumačile da povredu pravila ili propisa SEC-a čine pravila ili propisi SEC-a koji u vezi prevare koja su u suprotnosti sa tekstom statuta.

2.48 Agencije mogu imati važnu ulogu i nadzor nad zakonom u cilju osiguranja fer i konzistentnog tretmana uzbunjivača. Ipak, ključno je da agencije pokažu da imaju iskustva u radu sa predmetom prijave. Agencija treba da ima dovoljno resursa. Treba da postoji nadzor nad agencijom, i odgovarajuća provera njenih aktivnosti. Pored toga, treba osigurati mogućnost rešavanja slučaja pred sudom ukoliko uzbunjivač nije zadovoljan postupkom. Štaviše, iskustvo KSS-a pokazalo je da agencije treba da budu oslobođene od političkog mešanja, što bi se moglo dogoditi usled poteškoća koje se pojavljuju jer jedno telo vrši toliko nadzora.

2.49 Velika količina medijske pažnje posvećena je zakonima koji regulišu nagrade za uzbunjivače u SAD, pošto se oni smatraju sredstvom za podsticanje integriteta, ali postoje indicije da su čak i u vreme finansijske krize između 2006. i 2008. godine kada takve sheme nagrada nisu postojale (sa izuzetkom *qui tam*), brojni zaposleni u Lehman, Countrywide i ostalim zajmodavcima drugorazrednih hipotekarnih zajmova podnosili interne prijave svojim organizacijama. Pošto sam model nagrada nije bio dovoljan javila se potreba za uspostavljanjem modela za borbu protiv odmazde, dok sa druge strane model za borbu protiv odmazde može postojati bez zakona o nagradama.

3 UJEDINJENO KRALJEVSTVO

Siže

3.1 Zaštita uzbunjivača u Ujedinjenom Kraljevstvu sadržana je u jednom zakonskom propisu o radu - Zakonu o obelodanjivanju informacija u javnom interesu 1998 (Public Interest Disclosure Act (PIDA)). Sudska praksa ukazuje na to da on štiti razumnog i poštenog uzbunjivača koji je pokrenuo pitanje od istinskog javnog interesa. On je također uticao na razvoj zakona u drugim nadležnostima i u Izveštaju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 2009. godine navedeno je: 'Izgleda da je Ujedinjeno Kraljevstvo zaista primer u ovoj oblasti zakonskih propisa.' Ipak, kao i kod svakog drugog zakona, zaista je potrebno preispitati PIDA-u u cilju utvrđivanja njegove usklađenosti sa radnim okruženjem. Na osnovu iskustva identifikovane su neke slabosti ovog Zakona i njegovih tumačenja. Mnogi problemi proistekli su iz sudskog tumačenja i mogli su se pojaviti i kao rezultat nedostatka specijalizovanog tribunala za prijave uzbunjivača i/ ili neuspeha Vlade da podrži/promoviše/unapredi zaštitu uzbunjivača.

ZAKON

Istorijat

3.2 Nizom javnih istraga katastrofa (na primer železničke nesreće, eksplozija naftne platforme i propast banke) utvrđeno je da je u svim tim slučajevima postojao obrazac ponašanja da su radnici ili bili previše uplašeni da progovore o rizicima i prestupima ili – što je još gore – da su progovorili ali da su bili ignorisani. Potonuće trajekta iz Zebriža (kada je izgubljeno 187 života) bilo je značajno jer su zaposleni prethodno pet puta podnosili prijave koje su bile ignorisane.

3.3 Nedostatak podsticaja za zaposlene da podnesu prijavu primetila je mala organizacija civilnog društva 'Public Concern at Work' (PCaW), koja je osnovana 1993. godine. PcaW je pokrenula kampanju za zaštitu uzbunjivača, pošto je utvrdila da je radnicima potrebna zaštita prilikom podnošenja prijave poslodavcima, regulatornim telima a i šire u cilju zaštite javnog interesa, i sprečavanja katastrofa.

3.4 Zakon za koji se zalagala PcaW-a ima svoje korene u zakonu o poverenju. U engleskom običajnom pravu postoji jedan dugogodišnji princip da 'nema poverenja u bezakonju' što znači da poslodavci koji su počinili prestup nisu mogli da se sakriju iza klauzula o poverljivosti i spreče radnike da podignu glas o njihovim prestupima ili protivzakonitom ponašanju. Unošenje ovog principa u zakon o radu protumačeno je kao važan korak u zaštiti uzbunjivača: kao prvo to je imalo deklarativni efekat, da poslodavci shvate da im je u interesu da efikasno rešavaju pitanja uzbunjivača i njihovih prijava; i kao drugo, to je pružilo uverenje radnicima da ne treba da trpe zlostavljanje ili da dobiju otkaz zato što su prijavili prestup ili protivzakonito ponašanje – a ako i jesu, onda da će za to dobiti odštetu.

3.5 PCaW se zalagala za novi zakon, i nakon javne rasprave i konsultacija koje su trajale 4 godine izradili su nacrt zakona i ubedili jednog poslanika da ga predloži – kao Predlog zakona o obelodanjivanju informacija u javnom interesu. Nakon neuspelog prvog

pokušaja donošenja predloga zakona, predložio ga je poslanik konzervativaca kao privatni predlog zakona, a podržala tadašnja laburistička vlada. PIDA je, neuobičajeno, imala podršku partija, kompanija i sindikata. On potvrđuje da su radnici u jedinstvenom položaju jer su vrlo često prvi koji saznaju za prestupe ili protivzakonito ponašanje i da su ranjivi u smislu da mogu biti lišeni sredstava za život ako pokušaju poslodavcu ili odgovarajućim organima vlasti da ukažu na sumnju o postojanju prestupa ili protivzakonitog ponašanja.

Sadržina

3.6 PIDA polazi od izmena Zakona o pravima iz radnog odnosa iz 1996. godine. Njegove glavne odredbe navedene su u Aneksu 3, a razmatraju se u nastavku teksta.

3.7 On se odnosi na sve radnike u svim sektorima - u privatnom sektoru, javnom sektoru, i volontere. On polazi od uobičajenog značenja 'radnika' u skladu sa Zakonom o pravima iz radnog odnosa (Odeljak 230, stav 3) i proširuje tu definiciju (u novom Odeljku 43 K). Njegova široka primena obuhvata i radnike Ujedinjenog Kraljevstva koji su upućeni na rad u inostranstvo, mada ne obuhvata one koji su zaista samozaposleni i volonteri. Zaposleni u oružanim snagama ili obaveštajnim službama ne uživaju zaštitu po osnovu ovog Zakona (Ovo potpuno isključenje znači da radnik u jednoj od ovih organizacija neće biti zaštićen od viktimizacije čak i kada podnese internu prijavu da je rukovodilac uzeo mito da bi dodelio ugovor o čišćenju).

3.8 Obuhvata obelodanjivanje širokog spektra radnji koje mogu predstavljati prestup, uključujući i opasnost po zdravlje, bezbednost ili životnu sredinu, krivična dela, sudsku zabludu, nepoštovanje zakonske obaveze, ili pokušaje prikrivanja bilo koje od ovih stvari (Odeljak 43B).

3.9 Ako obelodanjivanje samo po sebi predstavlja krivično delo (npr. ako se smatra povredom Zakona o službenim tajnama), onda ono ne ispunjava uslove za zaštitu (Odeljak 43B (3)). Treba napomenuti da podnošenje zvanične prijave Vladi ili poverenicima za javne službe ne predstavlja povredu (ili obelodanjivanje po osnovu) Zakona o službenim tajnama i ispunjava uslove za zaštitu u svakom slučaju. Radnici (izuzev onih koji su zaposleni u oružanim snagama ili obaveštajnim službama koji nisu zaštićeni ovim Zakonom) nisu zaštićeni po osnovu PIDA samo ako im je izrečena okrivljujuća presuda za povredu Zakona o službenim tajnama ili ako je Tribunal za radne odnose utvrdio, na osnovu standarda dokaza koji je približan standardu dokaza za krivično delo, da je počinjeno krivično delo. Treba napomenuti da postojeće odredbe Zakona o službenim tajnama (iz 1989. godine) pokrivaju samo ograničen opseg tajnog materijala.

3.10 PIDA uspostavlja sistem stepena tajnosti obelodanjenih informacija, na osnovu kojih se bukvalno automatska zaštita pruža onima koji podnesu internu prijavu poslodavcu (Odeljak 43C), a lice samo treba da dokaže da je imalo opravdane razloge da veruje da razotkriva jedan od prestupa koji je utvrđen ovim Zakonom. Takođe treba da ispuni široke zahteve, koji se uopšteno primenjuju u slučaju obelodanjivanja po osnovu PIDA (izuzev onih koji se odnose na pravne savetnike - Odeljak 43D- i koji je dizajniran da omogući uzbunjivačima da traže pravni savet) a to je da prijave treba da se podnose u dobroj veri.

3.11 Zaštita je takođe lako dostupna za obelodanjivanja regulatornim telima koja su propisana PIDA¹ (kao što su Služba za finansijske usluge, Agencija za zdravlje i bezbednost ili Komisija za nadzor i inspekciju u zdravstvu). Lica treba da dokažu da su imala opravdanog razloga da veruju da je došlo do povrede zakona kao i da su informacije koje razotkrivaju istinite (Odeljak 43F).

3.12 U određenim okolnostima, obelodanjivanje trećim licima (na primer poslaniku ili medijima) može biti zaštićeno (Odeljak 43G). Testom za obelodanjivanje trećim licima određuje se važna ravnoteža između javnog interesa i potrebe za poverljivošću u određenim okolnostima. U cilju zaštite obelodanjivanja lice mora da dokaže da je imalo opravdani razlog da veruje da je došlo do povrede zakona, i da su informacije koje razotkriva istinite, da nije imalo nameru da ostvari ličnu korist, da je imalo valjan razlog za obelodanjivanje trećim licima i da su njegovi postupci opravdani u tim okolnostima.

3.13 U slučaju prijave teškog krivičnog dela (Odeljak 43H) uslovi za ostvarivanje prava na zaštitu manje su strogi nego u slučaju Odeljka 43G. PIDA štiti lica koja se odmah obrate medijima kada je to primereno, kao što je potvrđeno u slučaju Kolins protiv Nacionalnog trusta (2005) (Collins v National Trust (2005)). U ovom slučaju Tribunal za radne odnose odneo je odluku da se, u izuzetno teškim okolnostima, obelodanjivanje lokalnim novinama poverljivog izveštaja, koji se tiče opasnosti na javnoj plaži, smatra zaštićenim. Mada, Odeljak 43H, kao i Odeljak 43G, sadrži odredbu da uzbunjivač neće biti zaštićen ako je obelodanjivanjem imao nameru da ostvari ličnu korist. Ovo se prvenstveno odnosi na davanje neke vrste naknade izvorima informacija u novinarstvu. Što obuhvata ne samo novčane već i nenovčane naknade. U ovo spada i situacija gde naknada nije data radniku već članu njegove porodice, pod uslovom da je cilj bilo ostvarivanje lične koristi. Ipak, ova odredba ne obuhvata nikakvu nagradu koja se plaća u skladu sa ili po osnovu nekog akta (Odeljak 43L(2)), kao što su uplate po osnovu carina i akciza.

3.14 PIDA jasno stipulira da se svaki pokušaj sprečavanja uzbunjivača da prijavi stvarni prestup – koji može biti deo ugovora o radu ili kompromisnog sporazuma – smatra ništavnim u skladu sa zakonom (Odeljak 43J).

3.15 Sudska praksa je utvrdila da lice ne mora da bude u pravu u vezi predmeta njegove prijave, pod uslovom da je ona opravdana Babula protiv Valtam Forest Koledža (2006) (Babula v Waltham Forest College (2006)). Sa druge strane ona jasno ističe da lice treba da bude oprezno i da se ne ponaša kao privatni detektiv i pređe granicu onoga što se smatra primerenim ponašanjem u pokušaju da dokaže istinitost svoje tvrdnje Bolton protiv Evansa (2006) (Bolton v Evans (2006)).

3.16 Ne postoji centralna organizacija za istragu odmazde. Radnik može podneti tužbu za nepravedno otpuštanje ili viktimizaciju u roku od 3 meseca od dana otpuštanja (Odeljak 103A) ili od poslednjeg dana kada pretrpeli štetne posledice (Odeljak 48) Tribunalu za radne odnose. Sistem Tribunala za radne odnose u Ujedinjenom Kraljevstvu uspostavljen je tako da slučajevi relativno brzo i lako mogu da se pokrenu pred njim. (Da tužbe treba

¹ Potpuni spisak regulatornih tela koja su propisana u okviru PIDA- može se naći na:
<http://www.pcaw.org.uk/law>

podnositi parničnim sudovima u Ujedinjenom Kraljevstvu postupak bi duže trajao i bio bi skuplji što bi imalo efekat odvratanja na podnosiocima). Ipak, zbog nedavne reorganizacije tribunala u Ujedinjenom Kraljevstvu, javila se zabrinutost da će slučajevi koji se tiču uzbunjivanja trajati duže usled svoje kompleksnosti. Za razliku od ostalih tužbi za nepravedno otpuštanje ovde ne postoji ograničenje iznosa odštete i veruje se da je najveći iznos poravnjenja £5.2 miliona funti. Baks i List protiv Česterton Plc (2004) (Baks & List v Chesterton Plc (2004)). Nagrade uključuju i odštetu za pretrpljene velike i štetne posledice i uvrede.

3.17 Tribunali za radne odnose su inicijalno zamišljeni kao forumi gde poslodavci i radnici mogu da razrešavaju sporove bez advokata. Poslednjih godina, zakon o radu je sve komplikovaniji i sve je veći broj advokata i konsultanata koji obezbeđuju savete i zastupanje. Tribunali za radne odnose mogu biti izuzetno skupi za lica koja žele da pokrenu postupak pošto nema pružanja pravne pomoći. Za razliku od parničnih sudova, ovde ne postoji pravilo da stranka koja izgubi spor snosi troškove suđenja stranke koja je dobila spor. Ipak, stranke mogu da se prijave za troškove do iznosa od 10 000 funti ako druga strana nije imala opravdani razlog za svoje ponašanje. Vlada će uvesti takse za usluge Tribunala za radne odnose, i najavila je da će za tužbe po osnovu PIDA-e naplaćivati taksu od 1200 funti, što bi moglo da bude prepreka za uzbunjivača koji je izgubio posao.

3.18 PIDA omogućava uzbunjivačima da podnesu prijavu za privremeno vraćanje zaposlenog na rad (Odeljak 128) kojom merom se omogućava podnosiocu da traži da se vrati na rad.

3.19 U slučajevima viktimizacije ili prijava štetnih posledica (Odeljak 47B) prema PIDA, Apelacioni sud je doneo odluku da je teret dokazivanja na zaposlenom ako on materijalno utiče (u smislu da je to više od trivijalnog uticaja) na poslodavca da ga tretira tako kako ga je tretirao u predmetu NHS Mančester protiv Fecit i ostali (NHS Manchester v Fecitt & Others). Ovom odlukom promenjen je institut tereta dokazivanja u ovakvim slučajevima, koji je ranije bio na poslodavcu koji je morao da dokaže da njegov tretman radnika nije 'ni u kom smislu' posledica uzbunjivanja. U slučajevima nepravednog otpuštanja po osnovu PIDA, otpuštanje se automatski smatra nepravednim i na poslodavcu je da dokaže da lice nije dobilo otkaz zbog uzbunjivanja.

Problemi

Javni interes

3.20 Vođeno je dosta rasprava o tome da li PIDA treba da sadrži test 'javnog interesa'. Ovo pitanje se prvi put pokrenulo u predmetu Parkins protiv Sodeksa 2001. godine (Parkins v Sodhexo, 2001) u kojem je Tribunal za radne odnose za vreme privremenog vraćanja zaposlenog na rad rekao da upućivanje na povredu zakonske obaveze u PIDA treba šire tumačiti. U ovom slučaju se radilo o pritužbi na povredu ugovora o radu. Ovo istovremeno znači da je delokrug primene ovog Zakona širi od onoga koji je bio predviđen kada je PIDA usvojen u Parlamentu, a da se njegovom primenom mogu zaštititi lica sa ograničenim pravima na zaposlenje. U jednom slučaju dva lica su zaštićena po osnovu PIDA nakon što su pretrpela viktimizaciju za podnošenje prijave da ih je kompanija

namamila da ostave dobre poslove obećanjem većih zarada koje nikada nisu primili u predmetu Grison protiv Meta Management Services Limited, 2008 godine (Grierson v Meta Management Services Limited, 2008). 2012. godine Vlada je predložila uvođenje testa javnog interesa kao deo Predloga zakona o reformi propisa i kompanija, čime bi podnosilac morao da dokaže da je u javnom interesu izvršio obelodanjivanje informacija koje se štiti zakonom. PCaW se protivi ovoj odredbi jer je mala verovatnoća da će time rešiti Parkinsonov problem i da će se kao takva smatrati preprekom za uzbunjivače jer unosi zabunu u definiciju javnog interesa i odvraća od ranog preventivnog obelodanjivanja informacija.

Dobra vera

3.21 U početku, odluke su pretpostavljale da ovaj termin ima uobičajeno pravno značenje 'iskreno'. Vlada je u Istrazi Kraljevske bolnice u Bristolu navela da je namera bila da termin 'u dobroj veri' znači 'iskreno i nezlonamerno'. Ali u slučaju Strit protiv Centra za nezaposlene radnike iz Derbišira (Street v Derbyshire Unemployed Workers Centre (2004)) Apelacioni sud je odbio tvrdnju PcaW-a da taj termin ima značenje 'pošteno'. Međutim, ubedio ga je argument da se zaštita po osnovu PIDA ne može izgubiti osim ako ne postoji dominantan krajnji motiv koji nije povezan sa ciljevima ovog Zakona. Zabrinutost da će ova odluka imati odvratajuće dejstvo na uzbunjivače podstakla je da se u Šipman istrazi (Shipman Inquiry) (niza ubistava koje je počinio lekar) da preporuka da izraz u dobroj veri treba u potpunosti izbrisati iz PIDA jer bi se time 'izbegla mogućnost da problemi ne izađu na videlo jer se lice plaši da može izgubiti zaštitu ako se [njegovi/njeni] motivi mogu osporiti.' Ova preporuka još uvek nije primenjena.

Odnos sa zakonom o zabrani diskriminacije

3.22 Iako još uvek postoje značajne razlike između PIDA i zakona o zabrani diskriminacije, Apelacioni sud je prethodno doneo odluku da, kada je to moguće, sudovi treba da tretiraju PIDA slučajeve kao i slučajeve diskriminacije (na primer, u slučaju Melia i Ezias protiv N. Glamorgan NHS Trust, Apelacioni sud (2007) (Melia and Ezias v N. Glamorgan NHS Trust, Court of Appeal, (2007))). Apelacioni sud je u slučaju Virgo protiv Fidelis (2004) (Virgo v Fidelis (2004) presudio da nagrade za uvredu u PIDA zahtevima za odštetu treba procenjivati na isti način kao i u ostalim vidovima diskriminacije.

3.23 Apelacioni sud je takođe zaključio da čak iako tribunal ne prihvati poslodavčev razlog za davanje otkaza podnosiocu zahteva, on ne mora da prihvati razlog koji je izneo podnosilac zahteva Kuzel protiv Roše, 2008 (Kuzel v Roche, 2008). Apelacioni sud je odbacio tvrdnju da je na podnosiocu zahteva teret dokazivanja da je razlog za otkaz bilo otkrivanje informacija koje se štiti zakonom: samo je trebalo da iznesu dokaze o tome. Sud je takođe zaključio da bi u ovom slučaju korišćenje tereta dokazivanja iz zakona o zabrani diskriminacije zakomplikovalo stvari, a ne pojednostavilo, jer se po zakonu o zabrani diskriminacije i zakonu o nepravednom otpuštanju postupa po dva različita zahteva.

PRAKSA

Postupci za prijavljivanje nepravilnosti

3.24 Dok PIDA ne nameće posebnu obavezu organizacijama da primenjuju postupke u kojima zaposleni bezbedno i odgovorno mogu da prijave nepravilnosti, postoji veliki broj jakih razloga sa aspekta politike poslovanja i zakonskih propisa zašto organi u javnom i privatnom sektoru ipak treba da ih imaju, i neki od njih su navedeni u nastavku teksta.

1. Prema PIDA, Tribunal za radne odnose proverava da li je poslodavac uspostavio postupke za prijavljivanje nepravilnosti koje je radnik mogao ili trebalo da koristi kada je odluka da obelodani informacije trećoj strani, medijima, bila osnovana.
2. Odbor za javne standarde izričito je preporučio u svojim 2, 4. i 10. izveštaju da sva javna tela, uključujući i sve vladine sektore, lokalne vlasti, organe javne uprave, univerzitete i organizacije nacionalne službe za zdravstvenu zaštitu treba da primenjuju postupke za prijavljivanje nepravilnosti interno i eksterno, kao i da traže savet. U svom 4. Izveštaju, Odbor je utvrdio šest osnovnih elemenata svih dobrih postupaka za prijavljivanje nepravilnosti (koji su navedeni u nastavku teksta) a u svom 10. Izveštaju Odbor je naglasio važnost vođstva i naveo da svi državni organi treba da ponovo izraze svoju posvećenost efikasnom sprovođenju PIDA.
3. Kodeks korporativnog upravljanja Ujedinjenog Kraljevstva (C.3.4) stipulira da Odbor, odnosno Revizorski Odbor, treba da osigura da su u kompanijama listiranim na Londonskoj berzi uspostavljeni postupci za prijavljivanje nepravilnosti kako bi zaposleni tajno mogli da prijave potencijalne finansijske ili druge nepravilnosti, i kako bi se takve prijave mogle proporcionalno i nezavisno istražiti i naknadno pratiti.
4. Zakon o mitu 2010 (Odeljak 7) uspostavlja novi oblik korporativne odgovornosti za nespriječavanje podmićivanja i jasno navodi da je sprovođenje i unapređenje internih postupaka za prijavljivanje nepravilnosti – što uključuje mogućnost dobijanja saveta – deo legitimne odbrane (Ministarstvo pravde, Vodič za Odeljak 9, Zakona o mitu, 2011).

3.25 Deklarativno dejstvo zakona kojim se štite oni koji vrše obelodanjivanje u javnom interesu je vrlo važno. Ipak, stvarna zaštita radnika dolazi od poslodavaca koji podstiču svoje zaposlene da iznesu zabrinutost, i koji ih uveravaju da je bezbedno da to urade i da postoje i bezbedni eksterni kanali da se to uradi, koji efikasno i srazmerno reaguju na izrečenu zabrinutost i brzo reaguju u cilju zaštite poštenog uzbunjivača, koji je imao osnov za prijavu, od bilo kakve vrste odmazde.

3.26 Odbor za javne standarde identifikovao je ključne elemente dobrog postupka za prijavljivanje nepravilnosti²:

- Daje primer kao razlikovati uzbunjivanje od žalbe
- Pruža zaposlenima mogućnost da ukažu na problem izvan neposrednog rukovodstva
- Nudi pristup nezavisnom kanalu za pomoć koji nudi poverljive savete
- Daje zaposlenima pravo na poverljivost kada iznose svoje sumnje
- Objašnjava kada i kako se sumnja bezbedno može prijaviti nekome izvan organizacije (npr. regulatornom telu)

² Odbor za javne standarde, Treći izveštaj (1996), strana 48.

- Predviđa da (a) viktimizacija *bona fide* uzbunjivača, i (b) zlonamerno iznošenje lažnih optužbi predstavljaju disciplinske prekršaje

3.27 Obaveštenim poslodavcima koji žele da primenjuju strožije interne aranžmane dostupni su razni izvori, a posebno, Kodeks prakse za postupke za prijavljivanje nepravilnosti iz 1998. godine Britanskog instituta za standarde, dostupan je besplatno³.

Nezavisni savet

3.28 Savetodavna služba PCaW ima važnu ulogu u praksi. Ona nudi besplatne, poverljive savete radnicima iz svih sektora koji žele da prijave nepravilnosti a nisu sigurni gde i kako to mogu da urade. Svi savetnici prošli su zakonsku obuku i savet koji se daje obuhvaćen je dužnošću čuvanja profesionalne tajne. Ovo znači da se ništa od onoga o čemu se razgovara ne može obelodaniti bez izričitog pristanka uzbunjivača. Oni mogu licu da pomognu da razmotri dostupne opcije, i mogu da podnesu prijavu u ime lica ako se to od njih zatraži. Imali su preko 22 000 slučajeva od 1993. godine, od kojih oko 14 000 slučajeva uzbunjivanja. Većina onih koji pozivaju prijavljuje rukovododstvo (oko 70%). Nezavisni i poverljivi savet ima ključna ulogu u osnaživanju potencijalnog uzbunjivača da progovori i u izgradnji poverenja.

PROCENA

3.29 PIDA je poslužio kao model za druge zemlje, uključujući i Južnu Afriku i Japan i u skorije vreme Irsku, čiji je nacrt zakona zasnovan na PIDA-i u parlamentarnoj proceduri. Savet Evrope je pohvalio PIDA-u zbog njegovog sveobuhvatnog delokruga primene koji predviđa zaštitu radnika u svim sektorima koji podnesu prijave interno, regulatornim telima ili u nekim slučajevima i trećim stranama, npr. medijima. Svojim sistemom stepena tajnosti obelodanjenih informacija PIDA prepoznaje različite linije odgovornosti i promovise organizacije koje se angažuju na boljem upravljanju rizicima. PIDA ide i dalje od privrednog prestupa i predviđa široke kategorije prestupa, podstiče šire tumačenje javnog interesa. Nema režima nagrada, ali ljudi i dalje podnose prijave.

3.30 U Ujedinjenom Kraljevstvu regulatorni sistem se razlikuje od sektora do sektora i ne postoji jedna agencija koja je nadležna za uzbunjivanje. PIDA prepoznaje da je važno da uzbunjivači imaju mogućnost da podnesu prijave regulatornim telima, predviđajući relativno laku zaštitu za njih. Imajući u vidu ovaj regulatorni pristup, bilo bi teško uspostaviti jednu agenciju za sve sektore - agencija za uzbunjivanje morala bi da bude specijalizovana za određeni sektor ili granu industrije.

3.31 U istraživanju koje je 2007. godine sproveda kompanija Ernst and Young utvrđeno je da je 86% viših izvršnih službenika u multinacionalnim kompanijama u Ujedinjenom Kraljevstvu izjavilo da su se osećali slobodnim da prijave prevaru ili korupciju, u odnosu na prosek od 54% država u kontinentalnoj Evropi.

³² Britanski institut za standarde (2008) Kodeks prakse za postupke za prijavljivanje nepravilnosti, PAS 1998:2008. Besplatno preuzimanje sa Interneta sa www.pcaw.org.uk/bsi.

3.32 Međutim, PIDA nije efikasan koliko bi mogao biti kada bi svi poslodavci i radnici znali da su i interna i eksterna obelodanjivanja zaštićena. Ovo je posebno tačno u javnom sektoru: osim u službama zdravstvene zaštite, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva nije aktivno promovisala PIDA. GRECO je preporučio Vladi Ujedinjenog Kraljevstva da sprovodi više aktivnosti u cilju promovisanja uzbunjivanja u javnom sektoru i utvrdio da je Ujedinjeno Kraljevstvo parcijano primenilo njegove preporuke iz 2006⁴. godine. OEBS je Ujedinjenom Kraljevstvu preporučio da 'nastavi da ulaže napore da bi mere za podsticanje i zaštitu uzbunjivača učinilo poznatijim javnosti [dodat naglasak]'⁵ kao deo efikasne strategije protiv podmićivanja u inostranstvu. Iako je Savet Evrope hvalio PIDA-u u 2010.⁶ godini kao primer sveobuhvatnog zakonskog propisa za zaštitu uzbunjivača, ogromnoj većini odraslih u Ujedinjenom Kraljevstvu još uvek nije bio poznat. Istraživanje javnog mnjenja YouGov (2011)⁷ koje je naručio PCaW, utvrdilo je da iako je 85% zaposlenih odraslih ispitanika izjavilo da bi podnelo prijavu o potencijalnoj korupciji, opasnosti ili teškom deliktu na radu njihovog poslodavca, 77% odraslih ipitanika izjavilo je da ne zna da li postoji zakon o zaštiti uzbunjivača⁸ ili da misli da ne postoji. Postoji rizik da ako se ozbiljnim pitanjem od javnog interesa ne pozabavi sama organizacija, ili ako je stvar toliko ozbiljna da je potrebno obratiti se nekome izvan nje, radnici ne shvate da imaju pravo da ga pokrenu pred nekim drugim ko je u najboljoj poziciji da rukuje informacijom koju su oni obelodanili (na primer regulatorno telo, poslanik ili mediji). Neuspeh vlade u promovisanju ovakve vrse propisa znači da su zakoni pogrešno shvaćeni i da su organizacije možda nesvesne kazni koje im slede ako ne shvate uzbunjivanje na pravi način.

3.33 Broj PIDA pritužbi na godišnjem nivou povećao se sa 157 u 1999. godini na 2 500 u periodu 2011-2012. godine (od ukupno 186 300 pritužbi podnetih tribunalima za radne odnose). U periodu 2011- 2012. godine, doneto je rešenje u slučaju 2 200 PIDA pritužbi, gde je većina pritužbi rešena sporazumno dogovorom dve strane ili preko Službe za arbitražu i pomirenje. Samo mali broj pritužbi dođe do konačnog ročišta (oko 20%) što je velikim delom posledica visokog nivoa pomirenja i postizanja sporazumnog rešenja u slučaju ovih pritužbi.

3.34 Vlada Ujedinjenog Kraljevstva odbija da dozvoli pristup javnosti registru PIDA pritužbi i ovo je još jedan ključni propust u punoj primeni PIDA. Novo pravilo doneto 2010. godine omogućavalo je podnosiocima da traže od tribunala da dostavi primerak njihove pritužbe (gde su detaljno navedene informacije koje oni obelodanjuju) odgovarajućem

⁴ GRECO (2006) *Druga runda procena: Izveštaj o saobraznosti Ujedinjenog Kraljevstva* koji je usvojio GRECO na 30. Plenarnom sastanku, Strazbur, 2006.

([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)8_Add_UnitedKingdom_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)8_Add_UnitedKingdom_EN.pdf))

⁵ OEBS (2005) *Ujedinjeno Kraljevstvo: Faza 2 Izveštaj o primeni Konvencije o borbi protiv podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama i Preporuka o borbi protiv podmićivanja u međunarodnim poslovnim transakcijama 1997*, OEBS Direkcija za finansijska i poslovna pitanja, na 16. (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/32/34599062.pdf>)

⁶ Rezolucija Saveta Evrope br.1729 (2010) *Zaštita "uzbunjivača"*
(<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1729.htm>)

⁷ Za više informacija pogledati

(http://www.pcaw.org.uk/news_attachments/Results%20for%20PCAW-YouGov%20Survey.pdf).

⁸ 21% ispitanika je mislilo da ne postoji zakon za zaštitu uzbunjivača (Ibid, napomena 5).

regulatornom telu, ali ovo je bila samo kompromisna mera i transparentna pravda još uvek nije postignuta. Nedostatak transparentnosti u sistemu tribunala podriva efikasnu državnu upravu time što omogućava da se prijave pitanja od javnog interesa, uključujući prestupe ili protivzakonito ponašanje, 'zakopaju' u sporazumnim rešavanjem sporova, u kojima nije doneta pravosnažna odluka. PCaW tvrdi da čak i ako registar pritužbi tribunala i ostane nedostupan javnosti, sve pritužbe za uzbunjivanje trebalo bi proslediti odgovarajućim regulatornim telima kako bi se izbegao rizik da se slučajno ili namerno javni interes koristi za ličnu dobit.

3.35 problematično je što se PIDA nije menjao od 1998. godine uprkos promenama na radnom mestu. Ovo pokazuje vrednost uspostavljanja sistema za nadzor i preispitivanje zakona. Neka od glavnih pitanja koja treba rešiti u smislu PcaW-a navedena su u nastavku teksta.

(i) Posredna odgovornost

Ova rupa u zakonu nastala je u vezi sa tri medicinske sestre koje su izrazile zabrinutost u vezi kolege koji je lagao o svojim kvalifikacijama, što se kasnije pokazalo kao istinito. Zatim su medicinske sestre bile predmet šikaniranja i maltretiranja od strane kolega. Jedna od njih je primila telefonski poziv kojim su pretili njenoj ćerki i da će joj spaliti kuću. Slučaj je došao do Apelacionog suda, koji je utvrdio da posredna odgovornost ne postoji u PIDA, a ne postoji ni u zakonu o zabrani diskriminacije. Iskustvo PcaW-a je pokazalo da maltretiranje i šikaniranje od strane kolega nije neuobičajeno i da je izuzetno problematično to što za to ne postoji zaštita u ovoj oblasti, jer to znači da uzbunjivači koriste 'štit od kartona' u smislu zaštite koju im pruža PIDA, i da poslodavci koji ne rade dovoljno na zaštiti uzbunjivača mogu u potpunosti da izbegnu odgovaranje za počinjene delikte.

(ii) Proširenje delokruga primene na lica

Skorašnji predmeti koji se tiču zakona o radu i priče u medijima istakli su poteškoće sa kojima se suočavaju grupe kao što su studenti na stručnoj praksi u institucijama zdravstvene zaštite, lekari opšte medicine, volonteri, direktori kompanija koji nisu izvršni direktori, nameštenici u Komisijama, sveštenstvo, partneri u računovodstvu, pravnim i drugim profesijama, i hraniteljski staraoci. Nedostatak zaštite za podnosiocima molbi za prijem u radni odnos naglašen je u žalbenom postupku Tribunala za radne odnose BP protiv Elestonea (BP v Elstone), u kome je zaposleni zaštićen od viktimizacije od strane njegovog poslodavca, zato što je prijavio prethodnog poslodavca. Tribunal je izjavio da da je podnosilac bio lice koje je podnosilo molbu za prijem u radni odnos ono ne bi bilo zaštićeno. Radnici su zbog diskriminacije u fazi pre zasnivanja radnog odnosa zabrinuti na koji način i da li uopšte da podnesu prijavu. Lice koje je pokrenulo istinito pitanje o opasnosti, riziku ili protivzakonitom ponašanju na radnom mestu a zatim napustilo organizaciju, je zastrašeno i nije sigurno šta da navede kao razlog za napuštanje prethodnog posla. Ovo predstavlja veliku dilemu za uzbunjivača koji je delovao u javnom interesu i važno je ugraditi neku vrstu zaštite u sistem, da se uzbunjivači ne plaše u takvim situacijama. Štaviše, zaštita u fazama pre zasnivanja radnog odnosa trebalo bi da pokrije pitanja kao što su stavljanje na crnu listu, što je zaista zastrašujuće u ponekim

industrijama. Istraživanje koje je sproveda PCaW pokazalo je da je drugi najčešća negativna reakcija poslodavca na uzbunjivanje odbijanje da da dobru preporuku.

(iii) Proširenje kategorija prestupa

Veliko traćenje resursa, loše upravljanje i zloupotreba službenog položaja nisu uključeni u PIDA ali su obuhvaćeni ekvivalentnim zakonskim propisima u SAD. U vreme štednje i ukidanja Revizorske komisije Ujedinjenog Kraljevstva (regulatorno telo za lokalni nivo), PCaW je predložila da se ove kategorije uključe u njega, posebno jer nešto što se može smatrati traćenjem novca u stvari i možda nije nezakonito, ali bi bilo u javnom interesu kada bi se ta pitanja pokrenula. Na primer to bi bio način da se podstaknu radnici da pokreću pitanja masovne preterane potrošnje u projektima koji se finansiraju iz državnog bužetima. PCaW je predložila da bi bilo korisno uspostaviti kategoriju javni interes koja bi obuhvatala ove vrste prestupa koji možda nisu obuhvaćeni drugim kategorijama. Na ovaj način bi se osiguralo ažuriranje PIDA kako bi obuhvatio ozbiljne etičke probleme koji su vrlo bliski povredi zakonske obaveze.

(iv) Klauzule o poverljivosti

Iskustvo PcaW-a je pokazalo da se malo pažnje pridaje klauzulama PIDA kojima se dozvoljava otkrivanje poverljivih informacija: odnosno, Odeljku 43J koji proglašava nezakonitom svaku ugovornu klauzulu koja sprečava radnika da iznese zabrinutost od javnog interesa. Sudska praksa naglašava potrebu za većim isticanjem Odeljka 43J i njegovom strožijom primenom. Predlog PcaW je da se advokatima nametne pozitivna obaveza kada daju savete za rešavanje pritužbi, da savetuju podnosiocima o pravima koje imaju po osnovu PIDA i da su takve klauzule o poverljivosti ništavne.

4 HOLANDIJA

Siže

4.1 Kao što je dr Vandekerckhove primetio, zakon o zaštiti uzbunjivača u Holandiji razvijao se tako da je tipično holandski zakon: on kaže da je njihov ' pristup zakonskom uređivanju svih oblasti društvenog života veoma pragmatičan': pitanje se pokreće i o njemu se diskutuje, teži se konsenzusu, delokrug primene zakona je ograničen, nakon promene delokrug primene se povećava, a onda se procenjuje i ponovo menja i dopunjava'. Uzbunjivanje je pitanje koje se u Holandiji mnogo ozbiljno shvata i o kome se vodilo mnogo javnih rasprava u poslednjih 20 godina. Različite inicijative pokretane su u poslednje vreme, ali je većina bila predmet kritike i preispitivanja. U vreme pisanja ovog rada došlo je do promena situacije, ali različita politička rešenja, posebno u vezi institucionalne strukture nadmeću se za usvajanje.

ZAKON

(1) 1999-2009

4.2 Od 1999. godine zakon predviđa neku vrstu zaštite državnih službenika koji postanu uzbunjivači. Pojavile su se sumnje u efikasnost ovog zakona jer je predviđao da državni službenik uvek prvo podnosi prijavu svom nadređenom, a možda je upravo tu problem.

4.3 Izmene su izvršene 2001. godine. Nova pravila o uzbunjivanju u 'Ambtenarenwet' zakonu (koji se primenjuje na sve državne funkcionere) dao im je ovu opciju u prijavljivanju teških slučajeva prevare, korupcije, rasipanja ili zloupotrebe. Oni su mogli da podnesu prijavu Savetniku za integritet poverljivosti (Confidential Integrity Counsellor (CIC)), koji je bio službeno imenovan – u principu, u svakoj Vladinoj organizaciji. Ako ništa ne bi bilo učinjeno, funkcioner bi mogao da se obrati novoj Komisiji za integritet (nezavisna ali koju je uspostavio Ministar unutrašnjih poslova). Pravila su takođe stipulirala da uzbunjivači ne treba da trpe štetu ako vrše prijavljivanje u dobroj veri, bez obzira da li je njihova prijava istinita ili ne.

4.4 Izmene iz 2001. Godine su takođe obavezivale poslodavce iz javnog sektora da uvedu postupke za prijavljivanje 'neregularnosti'. Model postupka je objavljen (Voorbeeldregeling Klokkenluiders), i ubrzo nakon toga je paralelno razvijan u različitim administrativnim ograncima izvan državne uprave, kao što su nezavisni politički entiteti (mali gradovi, veliki gradovi, pokrajine). 2007. godine model postupka je ažuriran i proširen na policiju i vojsku. Model postupka nema nijednu odredbu koja se odnosi na poverljivost.

4.5 Od 2006. godine uredbom su stvoreni kanali za državne funkcionere preko kojih oni mogu da nađu savet i dobiju informacije od Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (Služba za unapređenje etike i integriteta u javnom sektoru (Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector (BIOS))).

Rezultati

4.6 U aprilu 2008. godine istraživači sa Univerziteta u Utrehtu objavili su izveštaj 'Procena propisa za zaštitu uzbunjivača u javnom sektoru'. Istraživanje je pokazalo da

propisi nisu doprinosili efikasnoj zaštiti uzbunjivača. Postojala je bojazan da Komisija za integritet nije smatrala (i još uvek ne smatra) nijedan uzbunjivački predmet prihvatljivim.

4.7 Postojala je takođe zabrinutost da to pitanje nije rešeno u privatnom sektoru. 2003. godine STAR [Stichting van de Arbeid = Fondacija za rad] objavila je prvu verziju svoje 'Izjave o metodama za postupanje u slučaju protivzakonitog ponašanja u kompanijama'. Parlamentarne rasprave održavane su u periodu 2003-2004. godine, ali nikakav sporazum nije postignut o tome da li zakonski propisi za zaštitu uzbunjivača treba da obuhvate i privatni sektor. Odlučeno je da se privatni sektor podstakne da izradi sopstvene propise koji bi zatim bili procenjeni. Procene su izvršene i detaljniji izveštaj o tome predstavljen je 2006. godine Ministarstvu rada i socijalnih pitanja koje je izvršilo procenu aktuelnih, postupaka za samoregulaciju u kompanijama. Ispostavilo se da su one razočaravajuće.

(2) Izmene od 2010. godine

4.8 Najskorije izmene zasnovane su na procenama samoregulacije u privatnom i javnom sektoru, kao i na savetima različitih interesnih grupa uključujući i STAR. Ovaj pristup obuhvata i proširenje delokruga primene odredaba o uzbunjivačima, i podrazumeva i restrukturiranje institucionalnog okruženja koje se tiče pitanja uzbunjivanja. Restrukturiranje je započeto 1. januara, 2010. godine, ali neće u potpunosti stupiti na snagu najmanje do 2013. godine.

Javni sektor

4.9 Od 1. januara, 2010. godine, uzbunjivači koji rade u centralnoj upravi i policija dobili su pomoć za prijavljivanje rđavog ponašanja (bilo koje vrste) u skladu sa Uredbom o prijavljivanju sumnjivih slučajeva (u državnoj službi i policiji). Planirano je da ove odredbe obuhvate i ostale oblasti javne službe, mada to tek treba da se dogodi.

4.10 Nijedna odluka kojom se povređuju prava uzbunjivača ne može se doneti kao posledica toga što je to lice obelodanilo informacije. Ova Uredba naglašava da rukovodstvo ima obavezu da osigura da se uzbunjivač ni na koji način ne sprečava da nastavi da obavlja svoje radne zadatke. Takođe definiše šta se podrazumeva pod 'povredom prava':

- Prestanak radnog odnosa
- Otkaz ili neobnavljanje ugovora o privremenim i povremenim poslovima
- Odbijanje da se ugovor o obavljanju privremenih i povremenih poslova preinači u ugovor o radu sa punim radnim vremenom
- Premeštaj na drugo radno mesto ili lokaciju ili odbijanje da se to uradi
- Izricanje sankcije
- Izricanje disciplinske mere
- Neisplaćivanje zarade
- Zabrana napredovanja
- Zabrana korišćenja godišnjeg odmora

4.11 Novina je da funkcioner takođe može da podnese prijavu o protivzakonitom ponašanju u sektoru ili organizaciji, s tim da to ne sme da bude sektor ili organizacija gde je on zaposlen. (Nije važno da li je on za to čuo na poslu ili na drugom mestu). Još jedna novina je da bivši zaposleni mogu da prijave organizaciju u kojoj su ranije bili zaposleni (do dve godine od dana prekida radnog odnosa). Takođe, svi funkcioneri u organizaciji koji

su uključeni u postupanje sa izveštajem o rđavom ponašanju obavezni su da zaštite identitet uzbunjivača ako on to želi. Nije propisana sankcija ako se to ne učini.

Interni kanal:

4.12 Ako se CIC-u podnese prijava, on/ona ima obavezu da štiti anonimnost uzbunjivača, osim ako to uzbunjivač ne želi. To znači da će sva komunikacija sa uzbunjivačem ići preko CIC-a. Ovakav postupak predviđa zaštitu i za CIC. Svaka povratna informacija koja se daje uzbunjivaču u vezi napretka i nalaza istrage (mora se sprovesti u roku od 12 nedelja) mora da sadrži naznaku o daljim koracima koje uzbunjivač može preduzeti.

Eksterni kanal:

4.13 Zabrinutost se može izraziti i Komisiji za integritet, ukoliko nalazi interne istrage nisu zadovoljavajući, ili ako istraga traje predugo (+12 nedelja), ili ako postoje dobri razlozi za to. Nije stipulirano šta se podrazumeva pod ovim dobrim razlozima. Komisija za integritet mora da štiti anonimnost uzbunjivača, osim ako uzbunjivač to ne želi. Komisija za integritet mora da pruži, na osnovu svoje istrage, savet nadležnom telu organizacije u predmetnom slučaju o radnjama koje treba da preduzme u cilju otklanjanja protivzakonitog ponašanja.

4.14 Važna novina je i da će uzbunjivaču ili CIC-u koji žele da podnesu pritužbu na internu ili eksternu istragu, i pokrenu postupak pred sudom, im delimično biti nadoknađeni troškovi postupka, a posebno mogu dobiti i pravnu pomoć (do € 5.000). Sud kome se predmet šalje bi bio Upravni sud, koji je nadležan da odlučuje u predmetima koje se tiču radnog odnosa funkcionera.

4.15 Ne postoji nijedna odredba koja se odnosi na okolnosti pod kojima bi bilo opravdano da se uzbunjivač obrati medijima.

Privatni sektor

4.16 U privatnom sektoru i dalje je važna 'Izjava o metodama za postupanje u slučaju protivzakonitog ponašanja u kompanijama'. Najnovija verzija potiče iz 2010. godine. Izjavu je izradio STAR tako da ima podršku svih nacionalnih organizacija poslodavaca i zaposlenih. Ona sadrži 'primer postupka' koji je prikazan u Aneksu 4.

4.17 Primer postupka podstiče interne prijave u prvoj instanci (član 2), mada omogućava uzbunjivačima da se konsultuju sa bilo kime u koga mogu imati poverenja pod uslovom da je to lice ima obavezu čuvanja profesionalne ili službene tajne – na primer, advokat (član 4). Prijavljivanje eksternim trećim stranama dozvoljeno je pod određenim uslovima (član 5). Izjava daje dodatne savete o takvim slučajevima:

„Zaposleni treba da se obrati najrelevantnijoj eksternoj strani. On ili ona treba da razmotre u kojoj meri ta strana može efikasno da interveniše i otkloni ili pomogne u otklanjanju protivzakonitog ponašanja. Zaposleni treba da pokuša i da ograniči gubitak ili štetu svome poslodavcu koja je rezultat ovakve radnje. Drugim rečima, kada zaposleni odluči da prijavi protivzakonito ponašanje nekome izvan kompanije, on ili ona prvo treba da se obrate nadležnim organima, a ne medijima.

Što je teži prekršaj, izvesniji je rizik po određene grupe građana i/ili što je duže trajanje protivzakonitog ponašanja uprkos ponovljenim prijavama, zaposleni ima više opravdanja da kontaktira medije. Jasno je da uzbunjivaču neće biti lako da iznese uverljive dokaze da je on ili ona bio primoran / bila primorana da se obrati medijima da otklone prekršaj ili da spreče njegovo ponavljanje”.

4.18 U primeru postupka navedeno je da uzbunjivač koji ispoštuje pravila neće trpeti štetne posledice (član 7) ali ne predviđa obrnuti teret dokazivanja o okolnostima koje su prouzrokovale štetno postupanje.

4.19 Prema STAR-u, sudije ovu izjavu smatraju odrazom državnog mišljenja o tome kako treba postupati sa prijavama protivzakonitog ponašanja u kompanijama. U praksi sudije potvrđuju da li je uzbunjivač postupao sa dužnom pažnjom kao što je navedeno u Poglavlju 3 ove Izjave. Ako jeste, sudija će zaštititi uzbunjivača.

4.20 Ostaje prostora za kontroverze i 2011. godine slučaj u sudu u Amsterdamu izazvao je zabrinutost: sud je presudio da postupanje bankarskog službenika koji je upozorio klijenta na potencijalnu tešku zloupotrebu njegovih interesa od strane banke nije opravdano, u smislu da je otkrio poverljive informacije a nije prvo slučaj interno prijavio, i da se ovde ne radi o javnom interesu.

4.21 Rasprave u političkoj sferi o privatnom sektoru i dalje traju. Holandska vlada tražila je mišljenje FNV-a i STAR-a o tome kako da unapredi praksu. Jedna ideja je bila da se prijave kanališu iz privatnog sektora do Komisije za integritet. STAR se tome protivio zato što bi onda mandat tog tela bio previše širok pa bi istrage izgubile na snazi. STAR je umesto toga predložio da se osnuje nacionalni savetodavni centar za uzbunjivanje, koji bi bio dostupan svima: zaposlenima u javnom i privatnom sektoru, rukovodiocima i zaposlenima. Vlada je prihvatila ovaj predlog ali se složila i sa stavom Odbora za državne službenike (Raad voor het Overheidspersoneel) da treba da postoji i telo koje je nadležno da vrši istragu. Ideja je da restrukturirana Komisija za integritet treba da preuzme ovu funkciju. 1. oktobra, 2012. godine, Komisija za integritet prestala je da postoji i pretvorena je u ‘Savet za istraživanje javnog integriteta ‘.

Savetodavni centar (CAVK)

4.22 Vlada je donela odluku o uspostavljanju nezavisnog savetodavnog centra pod nazivom Komisija za savetovanje i informisanje o uzbunjivanju (Commission for Advice and Information on Whistleblowing (CAVK)), koja je uspostavljena 1. oktobra, 2012. godine. Ovom odlukom CAVK se osniva kao privremeno telo: nakon 2 godine može se proceniti, i doneti novi zakon na osnovu te procene. CAVK nije ovlašćen da vrši istragu, i njegovi zadaci su:

- Da daje informacije i savet potencijalnim i stvarnim uzbunjivačima kako iz javnog tako i iz privatnog sektora o tome kako da prijave nepravilnosti, kao da izbegnu poteškoće sa sudovima i zamke. Uzbunjivanjivači joj se mogu obratiti pre nego što se obrate direktno nadređenim rukovodiocima. Proveriće da li postoje načini da se pitanje pokrene interno i u slučaju da je to nemoguće pomoći će mu/joj da pripremi prijave eksternoj agenciji.
- Da daje informacije i savet poslodavcima. Ovaj centar ima za cilj da igra važnu ulogu u prevenciji eskalacija kada neko pokuša interno da pokrene neko pitanje.
- Da prikupi i distribuira saznanja i stručno znanje o uzbunjivanju.
- Da radi na podizanju svesti poslodavaca i zaposlenih u vezi uzbunjivanja.

Kuća uzbunjivača

4.23 Ovo je novi predlog iz Predloga zakona koji je politička alijansa na čelu sa socijalističkom partijom predstavila 2012. godine. Ukratko, predlog je da treba da se osnuje institucija gde se mogu prijaviti prestupi – takozvana Kuća uzbunjivača. Ona bi bila smeštena u kancelariji Nacionalnog ombudsmana, gde bi se drugi Ombudsman bavio uzbunjivačima. Ovaj predlog zasnovan je na činjenici da je Nacionalni ombudsman nezavisna institucija u koju ljudi imaju dosta poverenja. I zaista, od 2011. godine Ombudsman je preuzeo na sebe da privremeno savetuje uzbunjivače dok CAVK ne počne sa radom.

4.24 Zaposleni i u javnom i u privatnom sektoru (osim funkcionera koji su zaduženi za izvršenje pravde) trebalo bi da imaju mogućnost da notifikuju Kuću uzbunjivača. Kriterijum bi bio: osnovani razlozi za sumnju da je počinjen prestup ili da postoji rizik za 'opšte dobro' (Kuća neće raditi sa radnicima ili rešavati lične sporove iz radnih odnosa), na mestu gde on radi ili je radio (čl. 4). Ne postoji zahtev u dobroj veri.

4.25 Kuća uzbunjivača prvo mora da odredi da li su kriterijumi za notifikaciju ispunjeni. Ako jesu, oni će obavestiti poslodavca (čl. 5). Kuća ima ovlašćenja da, po zahtevu uzbunjivača, ispita i zlostavljanje kome je uzbunjivač bio izložen kao i način na koji ga je poslodavac tretirao (čl. 6).

4.26 U izvesnim okolnostima, čak i kada su kriterijumi ispunjeni, Kuća nije u obavezi da sprovede istragu. A to je ako:

- je zahtev očigledno neosnovan;
- je očigledno da nema dokaza za tvrdnju o ugroženosti javnog interesa, ili težini počinjenog prestupa;
- Kuća već postupa ili je već postupala o istom zahtevu;
- je viši sud već doneo neopozivu odluku u vezi tog prestupa, ili
- podnosilac prijave, po mišljenju Kuće, ne sarađuje u dovoljnoj meri (Art 10).

4.27 Kuća pokreće preliminarnu istragu u roku od 6 meseci (čl. 12) a zatim ako ima dovoljno osnova, pokreće punu istragu koja bi trebalo da se okonča u roku od godinu dana. Kuća će imati ovlašćenja da daje preporuke poslodavcu, po okončanju istrage, ali njene preporuke 'neće predstavljati zakonsku činjenicu ili povlačiti sa sobom građansko-pravnu odgovornost za prestup, niti sumnju krivice za izvršenje radnje koja je kažnjiva zakonom' (čl. 13). Na ovaj način, uprkos širokom delokrugu primene i nadležnostima Kuće, čini se da bi njena sposobnost da daje delotvorne preporuke na kraju ovog procesa bila ograničena.

4.28 Izmena zakona o radu spreči će otpuštanje uzbunjivača po bilo kom osnovu za vreme trajanja istrage (ali ne i u predistražnom postupku, sve dok razlog za to nije uzbunjivanje). [čini se da je ovde ideja da bi oni radili u Kući za uzbunjivače, i bili stranka u bilo kom postupku, mada bi im bilo zabranjeno da javno govore o slučaju u tom preiodu?].

4.29 Kuća neće moći da podrži uzbunjivače koji su prouzrokovali troškove ili pretrpeli štetu sredstvima iz posebnog Fonda (čl. 16). Namera je da se Fond puni novčanim kaznama nametnutim kompanijama koje su vršile povredu zakona. Beneficije će biti smanjene ili se neće plaćati uopšte ako je uzbunjivač delimično kriv za prestupe (čl. 20). Odluke o beneficijama će takođe uzimati u obzir sve naknade plaćene uzbunjivaču za podnošenje prijave (čl. 21).

4.30 Ekspertska grupa uzbunjivača napisala je predlog u saradnji. Jedan od članova je i Pol van Buitenen (uzbunjivač čije su obelodanjene informacije o prevari doprinele ostavci Evropske komisije Žaka Santera 1999. godine). Podneti predlog zakona treba još da se doradi. Jedna od predloženih izmena vezana je za odustajanje od gonjenja uzbunjivača.

Dosadašnje reakcije

4.31 Poslodavci ne vide koristi predloga da se osnuje Kuća uzbunjivača, i oni u stvari misle da bi to čak 'moglo biti štetno'. Njihovim predstavničkim telima se više dopada koncept CAVK-a. Po mišljenju poslodavaca Kuća uzbunjivača mogla bi biti prepreka između zaposlenog koji prijavi zloupotrebu i redovnih istražnih tela, što bi na kraju moglo da dovede do štete i po zaposlenog i po poslodavca. Neki komentatori smatraju da je ta ideja vredna ali prepoznaju potrebu da se ona bolje razradi.

PROCENA

4.32 Holandski jezik ima koristan i šarolik termin za uzbunjivače: "klokkenluiders" ("zvonari"). Ovaj termin sam po sebi je verovatno pomogao da koncept postane poznat i razumljiv široj javnosti. On daje odgovarajući fokus – na građane koji zvone u zvono upozorenja kao deo njihove odgovornosti prema široj zajednici. Zvonari 'upozoravaju ostale kolege o zameni ciljeva organizacija,' kako kaže Dr Vandekerckhove. Istorijski gledano, tipičan primer je oštećenje nasipa. Pošto je zvonjenje zvona veoma javna radnja, čudno je da nema jasnih pravila o okolnostima pod kojima uzbunjivač može da se obrati medijima (iako ima saveta o ovome u STAR-ovim smernicama za privatni sektor).

4.33 Čini se da je CIC-ov koncept koristan kao izvor saveta za uzbunjivače u javnom sektoru, ali postoji bojazan da oni još ne postoje u svim agencijama i da lica imenovana na tu funkciju možda istovremeno vrše još neke funkcije, a neke od njih (kao što je bezbednosna uloga) možda nisu kompatibilne sa njihovom ulogom u slučaju uzbunjivanja.

4.34 Čini se da je Komisija za integritet u principu dobra ideja, ali činjenica da je utvrdila da je samo nekoliko ili nijedan slučaj uzbunjivanja prihvatljiv dovela je njen rad u pitanje. 1. oktobra, 2012. godine ponovo je počela sa radom kao Komisija za istraživanje javnog integriteta, i prerano je davati procene uticaja ove promene.

4.44 STAR-ov primer postupka je koristan, mada bazičan, model za sporazume u privatnom sektoru. Mada, nije jasno kako funkcioniše dobrovoljna samoregulacija u privatnom sektoru. FNV su prilično zadovoljni sa primerom postupka ali bi želeli da ga ojačaju odredbama koje se tiču građanskopravnog radnog odnosa:

- (i) Donošenje odluke kojom se povređuju prava uzbunjivača ne sme biti prouzrokovano okolnostima koje su u vezi sa prijavom uzbunjivača
- (ii) Povreda poverljivosti je dozvoljena (uz dužnu pažnju) kada je to u javnom interesu; i
- (iii) Obezbeđivanjem novčane odštete (npr. fond za uzbunjivače) uzbunjivaču.

4.45 'Transparency NL' kritikuje celokupan pravni okvir i navode u svom 2012 NIS izveštaju da 'političari, mediji i akademici i dalje smatraju da su propisi o uzbunjivanju nedelotvorni'. Oni takođe navode da 'uzbunjivanje u privatnom sektoru i dalje gotovo da ne postoji, jer se postojeći postupci primenjuju samo u kompanijama listiranim na berzi'. Mada imajući u vidu dominantan položaj ovih kompanija, vrlo je verovatno da su postupci za prijavljivanje nepravilnosti dostupni većini Holanđana. Ostaje da se vidi da li je situacija

dalje rešavana promenom zakonskih propisa, i da li će Savet za istraživanje javnog integriteta dobiti istražnu ulogu u privatnom sektoru.

4.46 Novi Savetodavni centar (CAVK) može da ima ključnu ulogu kada se radi o uzbunjivačima i u javnom i u privatnom sektoru. On je uspostavljen po ugledu na organizaciju 'Public Concern at Work'. Razlika u odnosu na organizaciju iz Ujedinjenog Kraljevstva je u tome što je CAVK javna institucija koja se finansira novcem poreskih obveznika. Korisno je što ima eksplicitan zadatak da pruža savete uzbunjivačima kako da izraze zabrinutost interno i kako da se pripreme da preduzmu korake eksterno ako je to potrebno. Ovim je prepoznato se u prošlosti, istinite prijave mogle izgubiti u proceduralnim mučicama. Kao javna institucija, CAVK bi mogla da pošalje jače signale regulatornim telima i sudovima nego dobrovoljna organizacija. Iako javnosti može imati veće poverenje u telo koje je u potpunosti nevladino.

4.47 CAVK je od samog početka suočen sa kritikama da ne može pravilno da funkcioniše u nedostatku sveobuhvatnog zakona. Ipak izmene koje su izvršene od 2009. godine biće korisne na nekoliko načina:

- (i) dozvoliće uzbunjivanje bivšim zaposlenima, a kod organizacija je dozvoljeno osim u slučaju kada se radi o direktnom poslodavcu.
- (ii) fokus se pomera sa uzbunjivača na dužnosti rukovodstva da spreči eskalacije kada se pokrene nekakvo pitanje. Trebalo bi pretpostaviti da ljudi koji pokreću izvesno pitanje nemaju nameru da talasaju, već jednostavno pokušavaju da izraze istinsku zabrinutost.
- (iii) uzbunjivač ne bi trebalo da snosi troškove postupka. Shema predviđa delimičnu nadoknadu troškova, ali ovo je novi element koji bi trebalo da bude primer za preispitivanje politike u drugim zemljama. Kada uzbunjivači uđu u formalne postupke, mogu postati predmet formalne istrage. Vrlo je verovatno da će biti ispitivani da li su ispoštovali odgovarajući postupak. Pokrivanje troškova postupka uzbunjivača, čak iako istraga pokaže da nije bilo prestupa i da je uzbunjivač pogrešio, prvi je korak u priznanju da prijava ne treba da se izgubi u postupku. Ipak, ostaje problem da ne postoji odredba koja predviđa naknadu štete.
- (iv) odredba za preispitivanje rada CAVK-a nakon 2 godine, a da se zatim razmatra usvajanje novog zakona je korisna.

4.48 Novi predlog zakona, sa svojim predlogom Kuće uzbunjivača, mogao bi u izvesnoj meri dovesti u pitanje nastavak rada CAVK-a. Čini se da nema mesta primeni oba pristupa. CAVK bi savetovao uzbunjivače koje korake da preduzmu u cilju gonjenja – što bi značilo da treba da nađu odgovarajuće nadležno regulatorno telo za te stvari. U svakom slučaju, na građaninu je da sam odluči koji će se sledeći koraci preduzeti. Sa druge strane, čini se da bi Kuća uzbunjivača u suštini preuzela čitav taj posao na sebe, da u skladu sa svojim ovlašćenjima ispita i slučaj zloupotrebe koji je uzbunjivač obelodanio, kao i način na koji ga poslodavac tretira. Nije jasno da li su prednosti kombinovanja ova dva pristupa veće od mana činjenice da te dve funkcije povlače sa sobom veoma različita pitanja. Pored toga, pristup koji primenjuje Kuća zasniva se na kontinuiranoj dostupnosti značajnih resursa a nije jasno da li je ovaj pristup primenljiv samo na ograničen broj uzbunjivača, gde bi ostatak njih ostao razočaran.

4.49 Time što bi bila smeštena kod Ombudsmana, Kuća se nada da bi privukla poverenje javnosti i autoritet te kancelarije. Jasno je da Ombudsman može da bude moćna karika sa uzbunjivanjem – u Holandiji je njegova pozicija garantovana Ustavom i on može da vrši istragu bilo koje Vladine radnje ili drugog tela koje se uspostavlja zakonom koji donosi Parlament.

5 MOLDAVIJA

Pregled

5.1 Zakon Moldavije je bio predmet vodećeg slučaja Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava, Guja protiv Moldavije (2008), koji je doveo Sud u Strazburu da formuliše principe za određivanje da li je član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (pravo na samo-izražavanje) povređen u predmetima uzbunjivača. Zemlje Saveta Evrope treba da imaju na umu te principe kada donose nacrt zakonodavstva. U 2008. godini sačinjen je ambiciozan i sveobuhvatan Zakon o uzbunjivanju u Moldaviji. Vredi proučiti ga, čak iako nije uspeo da se nastavi. Nekoliko izmena za obradu nekih pitanja podstaknutih Guja predmetom su stupile na snagu 2012. godine. Prerano je da se procene rezultati, ali oni su toliko ograničeni da deluje malo verovatno da će oni imati bilo kakav pozitivan uticaj.

Predmet Guja, Evropski sud za ljudska prava

5.2 Iacob Guja bio je Šef Odeljenja za štampu Kancelarije državnog javnog tužioca. 2002. godine, nakon što se odustalo od sudskog postupka protiv nekih policajaca zbog zlostavljanja osumnjičenih, on je štampi poslao dva pisma u vezi tog predmeta, koja su sugerisala da se od sudskog postupka možda odustalo zbog neprikladnih motiva. Jedno od tih pisama je bilo od Zamenika predsednika Parlamenta i po mišljenju g-dina Guja-e ono je obelodanjivalo mešanje nekog političara u krivični postupak. 2003. godine g-din Guja je otpušten, zato što se držalo da su pisma tajna (iako ona nisu bila tako označena) i zato što on nije konsultovao svoje nadređene pre njihovog predavanja štampi. Njegova dela su kršila unutrašnje propise Odeljenja za štampu.

5.3 I Gradjanski apelacioni sud i Vrhovni sud su odbili žalbe g-dina Guja-e protiv otpuštanja. Na njegov argument u vezi slobode izražavanja, Vrhovni sud je naveo da sticanje informacije putem zloupotrebe nečijeg položaja nije deo slobode izražavanja. Stoga, u 2004. godini, on je svoj slučaj izložio Evropskom sudu za ljudska prava.

5.4 U pogledu značaja postavljenih pitanja, Veliko veće Evropskog suda za ljudska prava se sastalo da razmotri taj predmet. Njihova presuda, koja nije izrečena do 2008. godine, je bila u celini u korist tužioca. Sud je prvo odbacio argument Vlade Moldavije da član 10 nije bio uključen zato što je g-din Guja dostavio pisma pisana od strane drugih ljudi. Sud se složio sa njim da član 10 obuhvata pravo na prenošenje informacije dobijene od drugih.

5.5 Član 10 predstavlja ograničeno pravo, tako da je mešanje u slobodu izražavanja uzbunjivača dozvoljeno, pod uslovom da:

- to mešanje sledi neki zakoniti cilj (kao što je zaštita ugleda i prava drugih, ili sprečavanje obelodanjivanja informacije primljene u poverenju);
- je ono propisano zakonom; i
- je ono "nužno u demokratskom društvu".

5.6 G-din Guja je tvrdio da nikakav zakoniti cilj nije bio praćen, ali je sud prihvatio da je zakoniti cilj bio prevencija obelodanjivanja informacije dobijene u poverenju. Sud je našao da je značajno da je u vreme njegovog otpuštanja tužilac odbio da obelodani ko mu je dao pisma, što navodi na to da ona nisu bila lako ili javno dostupna. (On nije imao pristup njima kao deo njegovih redovnih funkcija).

5.7 Nije bilo spora da je otpuštanje bilo u skladu sa zakonom. Kodeks rada je dozvoljavao da činovnici budu otpušteni zbog ozbiljne povrede njihovih profesionalnih dužnosti, a g-din Guja je povredio unutrašnje propise njegovog odeljenja.

5.8 Treće pitanje – ono što je bilo “nužno u demokratskom društvu” - se dokazalo najtežim. Sud je u pismenoj formi obrazložio 6 principa za određivanje da li je mešanje u prava iz člana 10 “nužno u demokratskom društvu.”

(i) Javni interes za obelodanjenu informaciju. Sud je napomenuo da ‘u demokratskom sistemu dela ili propusti vlade moraju biti podložni strogoj temeljnoj ispitivanju ne samo od strane zakonodavnih i pravosudnih organa, već takodje od strane medija i javnog mnjenja. Interes koji je javnost mogla imati za naročitu informaciju može nekada biti tako jak da poništi čak i zakonski nametnutu dužnost poverljivog saopštenja’.

(ii) Da li je tužilac imao alternativne kanale za činjenje obelodanjivanja.

(iii) Verodostojnost obelodanjene informacije. Sud je ponovo podvukao da sloboda izražavanja nosi sa sobom dužnosti i odgovornosti i bilo koje lice koje odabere da obelodani informaciju mora pažljivo potvrditi, do opsega dozvoljenog okolnostima, da je ona verodostojna i pouzdana.

(iv) Motivi službenika: sud je naveo ‘Na primer nekakvo delo motivisano ličnom pritužbom ili ličnim neprijateljstvom ili očekivanjem lične koristi, uključujući novčani dobitak, ne bi opravdalo neki naročito jak nivo zaštite.’

(v) Šteta, ako je ima, pretrpljena od strane poslodavca i da li je to pretežno nad javnim interesom.

(vi) Oštrina sankcije nametnute tužiocu i njene posledice.

5.9 Sud je smatrao da je tu postojala povreda člana 10 i da u datim okolnostima, spoljno izveštavanje, ‘čak i novinama’, može biti opravdano. On je naročito napomenuo:

- važnost pitanja, za koja javnost ima zakoniti interes da bude informisana o njima i koja spadaju u delokrug političke debate. Sud smatra da su obelodanjena pisma ‘imala uticaj na pitanja kao što su razdvajanje ovlašćenja, nepravilno ponašanje od strane nekog visoko-rangiranog političara i stav Vlade prema brutalnosti policije. Ovo je bilo nasuprot potpore međunarodne zabrinutosti u vezi analize razdvajanja ovlašćenja i nedostatka sudske nezavisnosti u Moldaviji;
- da niti zakon niti međunarodni propisi Državnog javnog tužilaštva nisu sadržavali nikakvu odredbu u vezi prijavljivanja nepravilnosti od strane službenika i nije bilo dokaza suprotno od argumenta tužioca da alternativni kanali (vrhovni ešaloni njegove kancelarije ili Parlament) ne bi bili efikasni u specijalnim okolnostima tog predmeta.

5.10 Sud je napomenuo da je Guja bio prvi predmet svoje vrste koji uključuje nekog državnog službenika, koji su oni razmatrali. Oni su naveli da, u svetlu dužnosti diskrecije koju državni službenici duguju njihovim poslodavcima, ‘obelodanjivanje treba da se učini na prvom mestu pretpostavljenom tog lica ili drugom nadležnom organu ili telu. Samo tamo gde je to jasno neostvarivo, informacija se može, kao poslednja instanca, obelodaniti javnosti’. Medjutim, u sudskoj odluci za g-dina Guja-u, oni su naveli da ‘signalizacija od strane državnog službenika ili službenika u državnom sektoru, nezakonitog ponašaja ili prestupa na radnom mestu treba, u određenim okolnostima, da uživa zaštitu. Na ovo se

može pozvati tamo gde je službenik ili državni službenik u pitanju jedino lice, ili deo male kategorije lica, svestan onoga šta se dešava na radu i stoga je najbolje postavljen da postupa u javnom interesu uzbuđivanjem poslodavca ili šire javnosti'. Sud je uzeo u obzir Objašnjavajući izveštaj Konvencije Saveta Evrope za građansko pravo u vezi korupcije, koji navodi: "U praksi je slučajeve korupcije teško otkriti i istražiti i službenici ili kolege (bilo javni ili privatni) uključenih lica su obično prve osobe koje otkriju ili posumnjaju da nešto nije u redu".

5.11 Tužilac je nagrađen sa 10 000 evra naknade (on je tražio 15 000).

ZAKON

Nacrt zakona iz 2008. godine

5.12 U 2008. godini je smišljen nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača pod naslovom "Optimizacija aktivnosti Centra za suzbijanje privrednog kriminala i korupcije" iz Osnovnog zemaljskog programa finansiranog od strane Korporacije za milenijumske izazove iz SAD-a. Tekst zakona je u Aneksu 5. Prevod na engleski jezik ima mana, ali je razumljiv.

5.13 Zakon bi obuhvatio ne samo privredne prestupe već 'druge prekršaje počinjene bilo u privatnom ili javnom sektoru, koji predstavljaju izvesnu pretnju za javno ili zdravlje ili bezbednost pojedinca' (član 2).

5.14 On je definisao uzbunjivača kao 'bilo koje lice koje blagonaklono unapred podnosi neko upozorenje i ko prima sertifikat potvrde statusa uzbunjivača, izdat od strane zaštitnog tela (član 3b). 'Blagonaklono' je nejasan termin i izgleda da udvaja zahtev 'dobre vere' (u članu 13 (2). Termin 'unapred upozorava' navodi da je zakon obuhvatio samo upozorenja data unapred, ali ovo može biti jednostavno pitanje prevoda, pošto se takodje koristi termin 'signaliziranje' (član 3a).

5.15 Član 4 je u pismenoj formi obrazložio neke opšte odredbe, medju kojima podstav (c) izgleda da preovladjuje nad profesionalnim dužnostima poverljivosti koje bi inače mogle sprečiti uzbunjivanje.

5.16 'Zaštitna tela' ovlašćena da zaštite uzbunjivače bi bio Centar za suzbijanje privrednog kriminala i korupcije (Centre for Combating Economic Crime and Corruption - CCECC) i u predmetu kada je u pitanju navod osoblja u tom Centru, Državno javno tužilaštvo (član. 5).

5.17 Član 6 je u pismenoj formi obrazložio postupak za prijavljivanje i prava i obaveze učesnika u procesu zaštite uzbunjivača. Od uzbunjivača se traži da podnese neki izveštaj napismeno, da ga potpiše i uključi njegove lične podatke. Od zaštitnog tela bi se zahtevalo da donese odluku u roku od 5 radnih dana od prijema izveštaja, o početku istrage od strane tela nadležnog da je sprovede. Na početku istrage ili prosledjivanja predmeta drugom istražnom telu, licu koje podnosi upozorenje bi bio dodeljen status uzbunjivača i na zahtev bi mu bila izdata potvrda koja potvrđuje njegov/njen status uzbunjivača. Od istražnog tela (koje može ili ne može biti jedno od zaštitnih tela) bi se tražilo da istraži izveštaj u roku od 45 dana. Uzbunjivač bi imao pravo da bude obavešten.

5.18 Član 8 je zahtevao od države da štiti uzbunjivače protiv odmazde putem:

a) držanjem poverljivim identiteta i drugih ličnih podataka uzbunjivača;

- b) sprečavanjem posledica postupaka odmazde, očigledno poništavanjem bilo koje sankcije primenjene na uzbunjivača kao rezultat podnošenja prijave;
- c) primenom sankcija za postupke odmazde;
- d) u bilo kom slučaju tamo gde postoji neka pretnja po život ili zdravlje uzbunjivača, primenom odredbi zakona o zaštiti svedoka.
- e) obezbeđivanjem da se sa podacima o identitetu uzbunjivača postupa kao sa državnim tajnom. Nadležna lica ovlašćenog tela treba da snose krivičnu i disciplinsku odgovornost, ako oni otkriju informaciju o identitetu uzbunjivača.

5.19 Član 9 je sadržavao neku šemu nagrađivanja, prema kojoj bi se od vlade zahtevalo da finansijski nagradi uzbunjivače, ako bi se dokazalo da je informacija istinita i država bi povratila te troškove iz koruptivnog dela, nudjenjem naknade vredne 10% ukupno povraćenog, ili 10% vrednosti ciljane robe, što bi bilo plaćeno iz državnog budžeta. Završna odredba člana 9 navodi da ako je uzbunjivač bio uključen u prestup, on neće biti sakcionisan, sem ako je to bio težak slučaj. Verovatno bi se nagrada još uvek isplaćivala, ali nije bilo jasno navedeno da li na jedan ili na drugi način.

5.20 Članovi 11 i 12 prave razliku između 'istražnog tela' i 'tela za reagovanje.' Potonje izgleda odgovorno za ispravljanje prestupa pre nego da ga istražuje, iako se verovatno te funkcije obično preklapaju. Nije jasno da li je razlikovanje bilo zbilja nužno, ali bez jasne izjave o tome koja su tela u svakoj kategoriji, izgleda malo verovatno da će to funkcionisati.

5.21 Član 14 predviđa da bi neko lice odgovorno za dela odmazde protiv uzbunjivača snosilo 'krivičnu, administrativnu, građansku ili disciplinsku odgovornost' i bilo bi obavezano da ispravi bilo koji gubitak izazvan uzbunjivaču, u dvaput većem iznosu.

5.22 Ovaj nacrt Zakona nije usvojen iz više razloga. Postojao je nedostatak sredstava za spovodjenje i zakon je izgledao nerealan mnogim predstavnicima interesnih grupa i povukao je kritiku stručnjaka. TI-Moldavija je podnela detaljnu kritiku. Njihove glavne tačke su bile:

- zakon treba da razjasni da se tiče uzbunjivanja u javnom interesu;
- oni su pretpostavili da je namera bila da on treba da bude ograničen na korupciju;
- od uzbunjivača ne treba tražiti podnošenje potpisanih izveštaja napismeno (oni mogu želiti da pošalju poruke e-pošte i/ili da ostanu anonimni);
- uzbunjivači treba da budu zaštićeni od momenta njihovog prvog istupanja i ne treba da čekaju na odluku nekog 'zaštitnog tela';
- pojam 'zaštitnog tela' u članu 5 treba da bude proširen da uključi mnoga druga lica i tela koja mogu primiti prijave uzbunjivača - na primer, linijski menadžeri, etičke komisije, regulatori i tužioci;
- granica u članu 6, od 45-dana za istrage bi bila predugačka u slučaju hitnog upozorenja datog unapred;
- oni su preporučili da se uzbunjivač načini odgovornim za objektivnost informacije i da podrži svoju tužbu podacima;
- nagrade ne treba da se zasnivaju na ishodima, koji će zavisiti od aktivnosti agencija za sprovođenje zakona, već na tome da li je informacija bila istinita ili ne.

Procena nacrta zakona iz 2008. godine

5.23 Ovo je bio interesantan pokušaj da se stvori neki okvir prema kome bi, u stvari, pojedinačno telo - CCECC - preuzelo koordinišuću ulogu u zaštiti uzbunjivača. (Alternativno 'zaštitno telo' je bilo samo za izuzetne slučajeve tamo gde je bilo umešano sopstveno osoblje CCECC-a). Tu bi jasno postojalo pitanje u vezi njegove nadležnosti da obuhvati sve prestupe, pre nego samo korupciju i prestupe sa ekonomskim posledicama. Postoji takodje osnovni problem u vezi sposobnosti bilo kog takvog tela da odluči da istrage treba da budu podstreknute od drugih tela (član 6 (5)). To bi moglo dovesti do sukoba izmedju institucija.

5.24 Tačke načinjene od strane „Transparency International” su načelno valjane i neke su možda već dovoljno obradjene. Verovatno je da bi krajnji rok od 45 dana bio prekratak za izvesne vrste predmeta (kao i predugačak za druge). Takodje, njihov predlog da se od uzbunjivača traži da podrži njegov predmet izgleda malo prestrog i mogao bi ohrabriti amatersku istragu. Medjutim njihov predlog da se proširi član 5 da imenuje više 'zaštitnih tela' bi u osnovi promenio koncept zakona, koji je u pismenoj formi obrazložio stvaranje centralne uloge za CCECC. Neizvodljivo je imenovati veliki broj 'zaštitnih tela' i dati im ovlašćenja da traže da drugi treba da vode istragu. To može voditi kontra-zahtevima u marginalnim predmetima, što bi dovelo do zbrke.

Izmena zakona načinjena 2011. godine

5.25 Nekoliko specifičnih odredbi o uzbunjivanju je uvedeno u zakon od 27. decembra 2011. godine, kao izmene i dopune Zakona o prevenciji i suzbijanju korupcije od 25. aprila 2008. Te izmene su bile:

(i) Pravo javnih činovnika da načine obelodanjivanja u vezi korupcije u dobroj veri (uključujući koruptivno ponašanje i kršenje pravila o prijavama dohotka ili u vezi sukoba interesa). Činovnici mogu obelodanjivati njihovom pretpostavljenom, kontrolnom organu, tužilaštvu, NVO-ima ili medijima.

(ii) Mere za zaštitu javnih činovnika su bile usmerene na pretpostavku dobre vere, poverljivost ličnih podataka i sprečavanje nefer premeštanja na radno mesto. Činovnik neće biti odgovoran za disciplinske sankcije zbog obelodanjivanja korupcije (ili povezanog ponašanja, kao što je gore).

(iii) Sankcije koje mogu biti nametnute pretpostavljenima koji ne uspeju da zaštite uzbunjivače. Zakon sada predviđa novčanu kaznu izmedju oko € 64 i 194.

Procena izmena iz - 2011. godine

5.26 Izmene iz 2011. godine su ograničene na neposredna pitanja podstaknuta Guja predmetom i nisu praćene bilo kojim mehanizmom za sprovođenje. Ne izgledaju dobro poznate.

5.27 Prethodni zakon je obavezivao činovnike da prijave korupciju njihovim pretpostavljenima; izmene iz 2011. godine govore da oni 'mogu' prijaviti njihovim pretpostavljenima, ali zakon takodje daje činovnicima pravo da neposredno pristupe medijima, očito bez bilo kakvih uslova. Informacija o korupciji je izuzeta iz Zakona o državnim tajnama (član 8, Zakon 245 od 27.11 2008.), koji bi inače sprečio obelodanjivanja bilo koje informacije klasifikovane kao tajna.

5.28 Dok izmene treba da spreče disciplinske sankcije, one ne upućuju na druge, suptilnije oblike odmazde. One se takodje primenjuju samo na javni sektor.

PRAKSA

5.29 Informacije sakupljene od strane TI-Moldavija pre 2011. godine sugerišu da se uzbunjivači u Moldaviji suočavaju sa mnogo poteškoća. TI-Moldavija je pokrenula vruću liniju od 2007. godine, koja je u 2009. godini primila 832 poziva. Njihovo iskustvo iz ovog rada prikazuje da je u mnogo slučajeva, peticija podneta od strane nekog uzbunjivača javnom organu prosledjena radi ispitivanja korumpiranom javnom činovniku navedenom u žalbi, koji vrši dopunski pritisak i stres nad uzbunjivačem. U jednom predmetu, uzbunjivač je primio pretnje, ali nije bio podoban za zaštićenog svedoka pošto nikakav krivični predmet nije otvoren.

5.30 Pregled sproveden od strane "Transparency International" – Moldavija u 2008. godini je prikazao da 46% poslovnih ljudi misli da je jednostavnije rešiti probleme s vladom na neki nezvaničan način, pre nego na zvaničan. U proseku, poslovanja troše 21% njihovog vremena rešavajući njihove probleme sa vladom. Kada su u teškoj situaciji, 76% predstavnika domaćinstava i 81% poslovnih ljudi kaže da su bili spremni da plate mita.

5.31 Da bi razumeli stav prema uzbunjivanju medju javnim činovnicima, TI-Moldavija je u martu 2010. godine sproveo pregled medju 418 predstavnika 15 centralnih javnih institucija. Oni koji su odgovarali su pitani da li bi oni prijavili korupciju njihovim pretpostavljenima ako su oni svesni konkretnih predmeta. Odgovor 34% njih je bio "Ne".

5.32 Prerano je proceniti posledice zakona iz 2011. godine, koji je tek stupio na snagu 3. februara 2012. godine. Medjutim, uz ozbiljne probleme razotkrivene pregledom stava iz 2010. godine, izgleda malo verovatno da te ograničene odredbe mogu imati bilo kakav realan uticaj.

6 RUMUNIJA

Pregled

6.1 U 2004. godini Rumunija je donela Zakon o uzbunjivanju koji je, iako je ograničen na državni sektor, bio prvi takav specifičan zakon u Istočnoj Evropi. On ima više karakteristika koje su vredne razmatranja. Međutim, izveštaji prema Mehanizmu Komisije EU za saradnju i verifikaciju (EU Commission's Co-operation and Verification Mechanism - CVM) prikazuju da on nije proizveo značajne rezultate u praksi. Izgleda da je to zato što zakon nije bio pravilno sproveden i nije doveo do neke promene u kulturi. Politička situacija u Rumuniji nije bila pogodna za konstruktivnu promenu.

ZAKON

Javni sektor

6.2 Rumunija ima specifičan zakon o uzbunjivanju (Zakon 571/2004) koji je osmišljen i razvijen od strane Ministarstva pravosuđa Rumunije i TI Rumunija. TI Rumunija je rekao da pošto je zakon bio predložen u povoljnom unutrašnjem i međunarodnom kontekstu (kada je Rumunija radila na ulasku u EU u kratkom roku), on se nije suočio sa jakim suprotstavljanjem javnih ili privatnih aktera.

6.3 Zakon teži da zaštiti uzbunjivače u javnom sektoru protiv administrativnih mera od strane njihovih pretpostavljenih kada oni u dobroj veri podnesu zvanične žalbe o posumnjanim koruptivnim ili neetičkim praksama i povredama zakona. Zakon vodi računa o različitim polugama unutar Rumunije koje treba da se upotrebe ako će se korupcija – i stvarna i primećena – uspešno izazvati.

6.4 Ovaj zakon sadrži neku definiciju termina uzbunjivača. Prema članu 3 'uzbunjivač' ('avertizor' u rumunskom jeziku) je neko lice zaposleno u javnom organu koje otkriva povredu zakona u javnim institucijama načinjenu od strane lica sa javnim ovlašćenjima ili rukovodilaca iz tih institucija. Ova definicija mora da se čita u sprezi sa onom "uzbunjivanje javnog interesa", koja je definisana kao izveštavanje, u dobroj veri, o bilo kom delu koje narušava zakon, profesionalne etičke standarde ili principe dobre administracije, efikasnosti, efektnosti, štedljivosti i transparentnosti.

6.5 Posledica člana 3b je da je zaštita proširena na sva zaposlena lica i stalno i privremeno osoblje, bez obzira na to kako su oni najmljeni ili postavljeni.

6.6 Član 4d navodi princip da 'u nekom predmetu uzbunjivanja javnog interesa, etičke ili profesionalne norme koje mogu ometati uzbunjivanje javnog interesa nisu merodavne'.

6.7 Član 5 obrazlaže u pismenoj formi pitanja o kojima se mogu načiniti izveštaji: postoji nekakav fokus korupcije, ali taj spisak uključuje pitanja koja sežu dalje od korupcije i zaista dalje od nezakonitosti, da uključe 'profesionalnu nenadležnost' pod (i).

6.8 Član 6 obrazlaže u pismenoj formi neki spisak lica, činovnika i organizacija kojima se mogu uputiti "uzbunjujući izveštaji" i oni uključuju masovne medije i NVO-e. Obelodanjivanja medijima, NVO-ima i profesionalnim telima su stoga zaštićena na potpuno isti način kao i unutrašnja obelodanjivanja.

6.9 Postoji zahtev dobre vere, ali prema članu 7, uzbunjivači imaju koristi od pretpostavke dobre vere, dok se ne dokaže drugačije. Član 7 takodje obavezuje javna tela da pozovu medije da prisustvuju bilo kom disciplinskom saslušanju: ako oni ne uspeju to da urade, sankcija može biti proglašena ništavnom. Član 7 (2) sadrži odredbe oblikovane da ispoštuju poverljivost uzbunjivača u predmetima gde se njegova prijava tiče nekog lica koje ima bilo koju vrstu nadzorne moći nad njim.

6.10 Član 9 opunomoćuje sud da naredi poništenje sankcija, ako su one bile rezultat uzbunjivanja. Da se proceni da li su sankcije preterane, zakon predviđa da sud može potvrditi da li su sankcije protiv uzbunjivača opravdane u poredjenju sa sličnim predmetima. Nema specifične odredbe za naknadu.

6.11 Član 11 zahteva od javnih tela da prilagode njihove propise u roku od 30 dana od stupanja zakona na snagu (u praksi ovo je značilo pre februara 2005.) radi odslikavanja zakona.

Privatni sektor

6.12 Iako Kodeks rada sadrži odredbe u vezi uvredljivog otpuštanja, ne postoje specifične ili šire odredbe o uzbunjivanju u zakonu.

Procena zakona

6.13 Zakon iz 2004. godine je bio pionirski zakon za Istočnu Evropu i sadrži više korisnih karakteristika. Na primer, posledica člana 4d izgleda da je da će zahtevi za poverljivošću koji bi sprečili uzbunjivanje biti poništeni zakonom iz 2004. godine. Pretpostavka dobre vere u članu 7 je takodje korisna.

6.14 Glavni nedostatak zakona je da on ne obuhvata privatni sektor na bilo koji način – čak ni službenike privatnog sektora koji izlažu prestup u javnom sektoru. Nacionalna studija o integritetu (National Integrity Study - NIS) "Transparency International"-a iz 2012. godine preporučuje da 'preduzeća treba da opunomoće uzbunjivače koji iskuse ili su svedoci podmićivanja i korupcije putem efikasnih politika i postupaka za uzbunjivače'. To se može uraditi bez promene zakona, ali promena zakona bi pomogla da se to pitanje pokrene napred.

6.15 Postoji takodje neki raskorak unutar zakona, kako se on odnosi na javni sektor, pošto ne obuhvata sudije osnovnog suda i stoga ne obuhvata niti tužioce.

6.16 Tekući zakon ne predviđa premeštaj i/ili naknadu tamo gde uzbunjivačevo kontinuirano zaposlenje na tom mestu nije održivo.

6.17 Od koristi je da je pretpostavljena 'dobra vera', ali koncept dobre vere, kako je definisana u članu 4h, uključuje da je uzbunjivač 'u potpunosti uveren' u pitanje, što uspostavlja prilično visok standard. Ako se od uzbunjivača zahteva da bude 'u potpunosti ubedjen' u to pitanje, ona ili on mogu odložiti podizanje zabrinutosti u neko rano i konstruktivno vreme i pre lično ona ili on istražiti tu materiju. 'Razumno uveren' bi bilo doslednije međunarodnoj dobroj praksi.

6.18 Možda treba razmotriti prednosti i nedostatke uključenja u zakon o uzbunjivanju (kao što čini član 5(i) i (j)) zabrinutost u vezi postupaka za ljudske resurse i profesionalnu nesposobnost. Do opsega da takvo pitanje može postaviti pitanja od javnog interesa

(nasuprot privatnim pitanjima nekog pojedinačnog službenika), to može već biti obuhvaćeno putem 'uvredljivog korišćenja materijala ili ljudskih resursa' (prema članu 5(e)).

6.19 Član 7(2) obavezuje disciplinsku komisiju da sakrije identitet uzbunjivača tamo gde je navodni prestupnik njegov ili njen pretpostavljeni. Ovo može biti krajnje teško u praksi, naročito tamo gde je uzbunjivač prvo otvoreno podstakao zabrinutost na lokalnom nivou. Može biti efikasnije predvideti da će uzbunjivač biti kompenzovan ako ona ili on budu žrtvovani od strane kolega ili direktora koji krše zakon. Ova sankcija treba da obezbedi da organizacija zaustavi bilo koje takvo nezakonito ponašanje.

6.20 Nije bilo sankcije za nečinidbu u članu 11 i u praksi vrlo malo organizacija se saobrazilo sa tim. U 2008. godini, jedna studija TI Rumunija je prijavila da većina procenjenih regionalnih javnih institucija nije uskladila njihove unutrašnje propise sa Zakonom iz 2004. godine.

PROCENA

6.22 Donošenje Zakona iz 2004. godine nije značajno uticalo na praksu i bilo je vrlo malo uspešnih slučajeva prema zakonu. Može biti da su nedostatak oprečnosti i nacionalne debate pre uvođenja zakona doprineli da on ostane relativno nepoznat.

6.23 „Transparency International” je izvestio u 2009. godini da 'u privatnom sektoru ugovori o poverljivosti postaju sve popularniji, što preti da ograniči potencijalne napretke konačne zakonodavne reforme. Samo nekoliko preduzeća ima politike za uzbunjivača ili unutrašnje propise u vezi obelodanjivanja i čak još manje njih ima funkcionišuće postupke. Za mnoge poslodavce, uzbunjivanje je novi pojam koji nije čak ni uključen unutar opštih principa poslovanja'. Izgleda međutim da je "Sarbanes-Oxley" zakon imao izvestan uticaj, pošto je takodje u 2009. godini jedna studija navela da su preduzeća povezana sa SAD-om pravila pionirske korake u uzbunjivanju. Rezultati su bili pomešani: 'Preduzeća koja su sprovedla uzbunjivanje su osetila neko pogoršanje u atmosferi na radnom mestu i takodje povećane troškove održavanja i plate specijalizovanog osoblja. S druge strane, osetilo se povećanje produktivnosti i smanjeni troškovi po svakom službeniku kao rezultat smanjenih vrednosti telefonskih računa i smanjenja radnog vremena izgubljenog od strane službenika' [Bunget i David-Sobolevski, 2009.].

6.24 Komentarišući nedostatak predmeta prema Zakonu iz 2004. godine, NIS „Transparency International”-a za 2012. godinu navodi: 'Izgleda da je socio-kulturološki kontekst glavna prepreka u ovom pogledu, prikazujući da uzbunjivanje ili nije dobro poznato javnosti ili se nedovoljno ceni Unapredjenje mehanizma uzbunjivanja još uvek zahteva koncentrisane napore, pošto je više ranjivosti još uvek prisutno na nivou unutrašnjih propisa institucija ili na nivou pokrića /svesti o uzbunjivanju'. On takodje navodi da iako državni službenici smatraju da su oni dobro informisani o zakonu, 'stimulacije za uzbunjivanje, u poredjenju sa nedostacima i marginalizacijom stvorenim putem socio-kulturološkog konteksta još uvek obeshrabruju prijavu prestupa'. Što se tiče privatnog sektora, NIS za 2012. godinu navodi 'politike za uzbunjivanje su retke ili ne postoje u većini preduzeća, tamo gde se često sami službenici uzdržavaju od obaveštavanja činovnika za saobraznost sa propisima, iz straha gubljenja njihovih poslova ili trpljenja druge vrste posledice'.

6.25 Nedostatak napretka u načelu je autoritativno dokazan redovnim izveštajem o praćenju od strane EU Komisije pod CVM-om. U 2011. godini Komisija je navela: 'Ne

postoji vidljivi napredak na nivou državne administracije, u smislu politika uzbunjivanja i posvećenosti da se preduzmu mere koje bi poboljšale institucionalni okvir i praksa u ovom pogledu ostaje nedovoljna'. U 2012. godini Komisija je navela: 'Osim Ministarstva unutrašnjih poslova koje je sprovelo neki mehanizam za zaštitu uzbunjivača, tokom prošlih pet godina napredak načinjen u sprovođenju politika za uzbunjivače u državnoj administraciji je bio skoro nepostojeći. Slučajevi zasnovani na izveštajima uzbunjivača poslati sudu, uključujući od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, ostaju veoma oskudni". [Jedan predmet je poslat sudu od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i šest od strane Ministarstva odbrane. Nikakvi drugi predmeti iz drugih institucija nisu stigli do suda].

6.26 Jasno je da su se donosioci nacrta zakona iz 2004. godine nadali boljem od ovoga, posle 7 godina rada. Primer Rumunije prikazuje da zakon sam po sebi može postići malo – u pitanju je kultura koja treba da se razvije.

7 SLOVENIJA

Siže

7.1 Slovenija je donela specifične odredbe o uzbunjivanju u 2010. godini, koje su Komisiji za prevenciju korupcije (Commission for the Prevention of Corruption - CPC) dale specijalnu ulogu u obradi odmazde protiv uzbunjivača. Odredbe iz 2010. godine su bile inovativne u dodeli takve uloge agenciji za borbu protiv korupcije. Postoje različita gledišta oko toga da li one rade na zadovoljavajući način i prerano je da se načini pravilna procena.

ZAKON

7.2 U 2001. godini Slovenija je usvojila Etički kodeks za državne službenike, koji je nametnuo zahtev administrativnim telima, da obezbede da državni službenici koji prijave u dobroj veri povrede tog kodeksa ili drugo 'nezakonito, nepravilno ili neetičko ponašanje' neće trpeti bilo koju vrstu štete (član 12). Kodeks zahteva od tela da štite takve državne službenike od pretnji i sličnih dela koja ugrožavaju izvršavanje državnih zadataka. Ne postoje sankcije za nesaobraznost sa članom 12. Kancelarija za prevenciju korupcije je bila nadležni organ kome su činovnici morali da prijave bilo koje etički neprofesionalno ponašanje drugih državnih službenika, kako je predviđeno članom 12. Ova kancelarija je u 2004. godini zamenjena Komisijom za borbu protiv korupcije (Commission for the Prevention of Corruption - CPC).

7.3 U 2010. godini Slovenija je donela jači zakon o zaštiti uzbunjivača koji dodeljuje specijalnu ulogu CPC-u. Zauzeto je gledište da, bez potpore neke agencije, bilo koja zakonska zaštita bi u praksi bila neefikasna. Zbog opraštanja kazne od strane CPC-a postoji razumljivi fokus na obaveštavanju o korupciji, iako Komisija ima izvesna ovlašćenja i nad javnim i nad privatnim sektorom. Član 4 Zakona iz 2010. godine definiše "Korupciju" prilično široko da znači 'bilo koju povredu dužnog ponašanja od strane činovnika i odgovornih lica u javnom ili privatnom sektoru, kao i ponašanja lica koja iniciraju takve povrede ili lica koja imaju koristi od iste, u svrhe obećane, ponudjene ili protivzakonite koristi koja je data neposredno ili posredno, ili u svrhe zahtevane protivzakonite koristi, prihvaćene ili očekivane za nečiju sopstvenu korist ili u korist bilo kog drugog lica.' Glavne odredbe o uzbunjivanju su članovi 23-25 Zakona o integritetu i prevenciji korupcije iz 2010. godine, dopunjeni krivičnim odredbama u članovima 77 i 78. Ovaj Zakon je stupio na snagu 5. juna 2010. godine. Glavne posledice njegovih odredbi su opisane dole (same odredbe su u pismenoj formi obrazložene u Aneksu 7).

7.4 **Član 23** (1) navodi da izveštaji o korupciji mogu biti predloženi CPC-u ili bilo kojem drugom nadležnom telu. On takođe navodi da organ kome se izveštava treba da informiše uzbunjivača o aktivnostima koje on preduzima, ako uzbunjivač tako zahteva; takođe da ova odredba ne povređuje njegovo pravo da informiše javnost.

7.5 23 (2) obradjuje medjuspoj sa zakonima o slobodi informacija. On predviđa da se ti zakoni neće primenjivati na informacije vezane za postupke pred CPC-om dok oni ne budu završeni. Čak jednom kada su završeni, informacija o izveštavajućem licu neće biti načinjena javnom. Ova odredba će se takođe primenjivati na materijal upućen od strane CPC-a drugim telima. S druge strane, uzbunjivač neće kršiti zakone o poverljivim informacijama ako on to dostavi CPC-u ili agencijama za sprovođenje krivičnog zakona.

7.6 23 (3) predviđa da ako CPC pronadje elemente krivičnog predmeta u izveštaju, ona će informisati organe za sprovođenje zakona. Najkoruptivnija dela krše krivični zakon, tako da će CPC u praksi obično trebati da uputi bilo koji verodostojan izveštaj o korupciji tim organima u nekoj fazi. Međutim, CPC-u su data značajna ovlašćenja za sticanje dokumenata prema članu 16 Zakona iz 2010. godine, tako da je ona u mogućnosti, ako želi, da prilično temeljno pogleda u neki predmet pre nego što ga prosledi sprovediteljima zakona.

7.7 23 (4) navodi da identitet uzbunjivača neće biti obelodanjen (sem ako sud tako naredi), pod uslovom da su oni načinili prijavu u dobroj veri i da su razumno verovali u nju. Na CPC-u je da proceni da li su ti uslovi ispunjeni. Druga tela takodje rukuju informacijom o identitetu uzbunjivača, što predstavlja rizik da se njegov identitet otkrije. Stoga, u praksi Komisija uvek informiše tela i institucije da takvom informacijom treba rukovati sa najvećom pažnjom.

7.8 Ovaj stav takodje predviđa da će se davanje zlobne prijave smatrati prekršajem prema Zakonu iz 2010. godine - kažnjivim prema članu 77 novčanom kaznom - ako ne dostiže do krivičnog dela. Ideja vođenja postupka koji omogućuje CPC-u da sankcioniše zlobne prijave se izvodi iz lažnih izveštaja o korupciji koje je Komisija primila u prošlosti i koristi analogiju sistema lažne krivične prijave u krivičnom zakonu. (Član 283 Krivičnog zakona navodi: 'Kogod optuži drugo lice da je počinilo neko krivično delo koje podleže sudskom gonjenju *ex officio*, znajući da je optužba lažna, biće osuđen na zatvorsku kaznu ne dužu od dve godine').

7.9 23 (5) predviđa da će u donošenju njihovih procena prema (4), CPC uzeti u obzir prirodu i težinu prijavljene prakse, rezultujuću štetu, bilo koju moguću povredu dužnosti prijavljujućeg lica da štiti informaciju i status tela kome je prijava podneta.

7.10 23 (6) i (7) se bave zaštitom svedoka. Stav (6) dozvoljava CPC-u da predloži zaštitu svedoka za lice koje prijavljuje ili njegovu porodicu ako su ispunjeni uslovi prema zakonu o zaštiti svedoka (Službeni list, br. 113/2005). Stav (7) dozvoljava predsedavajućem CPC-a da prisustvuje sednicama Komisije za zaštitu svedoka na kojoj se takav predlog razmatra. Još uvek nije bilo nikakvog slučaja gde mere za zaštitnu uzbunjivača treba da budu dopunjene prema 23 (6).

7.11 23 (8) predviđa da samo sud može poništiti zahtev u (4) za sakrivanje identiteta prijavljujućeg lica. Sud može tako učiniti ako je to strogo nužno da bi se zaštitio javni interes ili prava drugih. Ova odredba obradjuje sporno pitanje koje se javilo kada je napravljena izmena i dopuna Poslovnika Komisije Narodne skupštine (koja nadzire rad CPC-a) koji je je zahtevao od CPC-a da prijavi Komisiji mesečno sve podnete prijave, uključujući sadržaj svih izveštaja. Raspravljalo se da Komisija Narodne skupštine krši prava pojedinaca koji prijavljuju slučajeve korupcije CPC-u.

7.12 **Član 24** se bavi predmetima gde su javni činovnici zamoljeni da se angažuju u nezakonitim ili neetičkim praksama. 24 (1) predviđa da činovnik koji je zamoljen da se angažuje u takvom ponašanju (ili je podvrgnut fizičkom ili psihološkom nasilju u tom cilju) može prijaviti takve prakse njegovom pretpostavljenom ili 'odgovornom licu' ovlašćenom od strane njegovog pretpostavljenog.

7.13 24 (2) predviđa da ako nema odgovornog lica, ili ako odgovorno lice ne uspe da odgovori u roku od pet radnih dana, ili ako je odgovorno lice lično onaj ko zahteva od činovnika da treba da se angažuje u nezakonitom ponašanju, prijava će spadati u

nadležnosti CPC-a. Ova odredba u stvari daje CPC-u sudsku nadležnost u nekim okolnostima, nad praksama unutar javnog sektora koje se smatraju 'nezakonitim ili neetičkim' ali se ne mogu povezati sa korupcijom.

7.14 24 (3) predviđa da će odgovorno lice, ili CPC, proceniti situaciju i izdati instrukcije.

7.15 **Član 25** (1) navodi da ako uzbunjivači pretrpe odmazdu kao rezultat podnošenja prijave prema članovima 23 ili 24, oni mogu tražiti naknadu od njihovog poslodavca za bilo koju štetu. Ovo pravo se ne primenjuje na one koji čine javna obelodanjivanja, pošto oni nisu obuhvaćeni niti jednim članom (iako član 23 'ne povredjuje' pravo na izlaženje u javnost). Član 25 ne čini jasnim koji je sud uključen u takva potraživanja, ali je razumljivo da uzbunjivač može podneti predmet bilo Sudovima za pitanja rada, koji imaju načelno funkciju presudjivanja sporova koji nastaju iz radnih odnosa između poslodavaca i službenika, ili redovnom građanskom sudu, u zavisnosti od prirode njegove žalbe. CPC će postupiti kao njegov/njen pomoćnik na sudu.

7.16 25 (2) predviđa da CPC može pomoći uzbunjivačima upostavljanjem uzročne veze između njihovih prijava i odmazde.

7.17 25 (3) predviđa da ako CPC uspostavi takvu vezu, on će zahtevati da poslodavac obezbedi da se takvo ponašanje odmah prekine. 25 (6) predviđa da zahtev iz (3) bude ispoštovan u roku od 90 dana. Prema članu 77 CPC ima ovlašćenje da pokrene prekršajni postupak u takvim predmetima koji mogu voditi do novčane kazne do 4000 evra.

7.18 25 (4) predviđa da ako je uzbunjivač državni službenik i odmazda se nastavi čak i posle zahteva CPC-a pod (3), tako da oni ne mogu nastaviti svoju dužnost, oni mogu zahtevati od svog poslodavca da ih premesti i da o tome informiše CPC.

7.19 25 (5) prilagođava teret dokaza. On predviđa da tamo gde uzbunjivač navede činjenice u nekom sporu, iz pretpostavke da je on pretrpeo odmazdu poslodavca zbog podnošenja prijave, teret dokaza će biti na poslodavcu.

Procena zakona

7.20 Snaga je u tome da nezavisna komisija ima zadatak da primi izveštaje i preduzme akciju da zaštiti uzbunjivača, pošto je nadležnost CPC-a načelno ograničena na korupciju, postoji izvesno ograničenje u vezi delokruga glavne odredbe (član 23). Uzbunjivači stoga treba da pažljivo razmisle da li je pitanje koje bi oni želeli da prijave stvarno korupcija ili nešto drugo protivno zakonu. Raniji nacrt Zakona iz 2010. godine je upućivao na 'korupciju ili bilo koju drugu nezakonitost' u 23 (1). To bi pojednostavilo stvari za uzbunjivača, ali bi podstaklo pitanja u vezi nadležnosti CPC-a. Kako stvari stoje, iako CPC ima izvesne nadležnosti postoje važna ograničenja.

7.21 Postoji manje ograničenja u situaciji obuhvaćenoj članom 24, pošto se ona odnosi na predmete gde se od javnih činovnika tražilo da sprovedu nezakonite i neetičke prakse bilo koje vrste. Ako je neki javni činovnik lično zamoljen da se angažuje u takvom delu, onda čak iako to delo ne spada u delokrug korupcije (na primer, zloupotreba pacijenata u nekom domu za negu), član 24 će biti merodavan. Ako on nije zamoljen da se lično angažuje, onda izgleda da ni član 23 niti član 24 ne obuhvataju prijavu (iako član 12 Etičkog kodeksa treba da bude merodavan, pošto on pokriva sve vrste prestupa). Medjutim u ne-koruptivnim predmetima privatni sektor je potpuno izuzet iz dometa Zakona.

7.22 Veoma je korisno razjasniti da zakoni o poverljivosti neće biti povredjeni ako uzbunjivač izvesti CPC ili one koji sprovode zakon (kao u23(2)). Medjutim ne postoji specifična odredba o situacijama gde uzbunjivač izlazi u javnost. Postoji neko zaobilazno upućivanje na njegovo načelno pravo da tako učini u 23 (1), ali to ne izgleda jasno iz 25 (1) da li će, ako on izvršava to 'pravo', on imati pravo na naknadu od njegovog poslodavca, ako on zatim pretrpi odmazdu. CPC veruje da će on to pravo imati, ali pošto je ovo sporna oblast, poželjno je da zakoni treba da obrade ovo pitanje veoma jasno. Obelodanjivanja za štampu će se događati, a i činjenica koja se može obrazložiti u bitnim okolnostima je utvrđena u predmetu Guja Evropskog suda za ljudska prava (pogledati 5.10).

7.23 Od koristi je da postoji neko specifično telo (CPC) za pomoć uzbunjivačima, ali dok ono ima značajna ovlašćenja da stekne dokumente, ono ne može sudski goniti i obično treba da se osloni na druge agencije da bi sledilo postavljena pitanja. Njegova uloga je uglavnom ona nekakvog prijatelja i podržavaoca uzbunjivača. Tako može biti dovedeno u pitanje da li je za CPC podesno da ima zvaničnu ulogu u proceni dobre vere uzbunjivača, kako se zahteva putem 23 (4). Predmeti tamo gde oni presude protiv uzbunjivača i počnu prekršajni postupak protiv njega, mogu stvoriti nepovoljan publicitet i obeshrabriti prijavljivanje.

7.24 Ne postoji izjava o pravu da se ne pretrpi odmazda, ili da se dobije naknada ako postoji odmazda: 25 (1) navodi samo da uzbunjivač ima pravo da *potražuje* naknadu od njegovog poslodavca.

7.25 Ovlašćenje CPC-a u 25 (2) za pomoć uzbunjivačima da uspostave uzročnu vezu između njihove prijave i bilo koje odmazde je korisno. Takodje je korisno imati neku odredbu o teretu dokaza (25 (5)). Slovenačka odredba zahteva od uzbunjivača da navede činjenice koje potkrepljuju pretpostavku da je odmazda uslovljena podnošenjem prijave. Ovo ne zahteva od njega da dokaže uzročnu vezu, koja se pretpostavlja, ali na šta se mislilo kada se od njega tražilo da 'potkrepi' tu vezu bi moglo dovesti do rasprave. Postoje primeri u drugim pravnim sistemima, jačih obrnutih tereta dokaza, koji zahtevaju od uzbunjivača samo da prikaže činjenicu negativne mere preduzete od strane njegovog poslodavca po podnošenju prijave.

7.26 25 (4) izgleda malo verovatno da pomaže u praksi, pošto agencija koja nije saobrazna zahtevima CPC-a izgleda malo verovatno da će sprovesti zahtev za premeštaj službenika.

PRAKSA

7.27 U skladu sa statistikom CPC-a, u 2011. godini se bavilo sa 10 predmeta kao predmetima uzbunjivača, tamo gde su preduzete mere predviđene u članovima 23-25 Zakona o integritetu i prevenciji korupcije. U prvoj polovini 2012. godine registrovano je 20 takvih predmeta.

7.28 CPC načelno ne veruje da je tu postojalo povećanje prijave datih od strane uzbunjivača zbog uvođenja novog zakonodavstva u 2010. godini. Komisija se čak pre toga bavila takvim predmetima, iako je ona njima rukovala na drugačiji način. U tim predmetima CPC je preuzeo inicijativu i pripremio izveštaje o krivičnim delima korupcije. Očigledno, zakonodavstvo je razvijeno na osnovu prethodne prakse CPC-a. CPC takodje veruje da, uopšteno govoreći, pojam zaštite uzbunjivača još uvek nije „legao” i da ga ljudi često brkaju sa drugim vrstama pravne zaštite na radnom mestu, uočljivo, sa zaštitom od

zlostavljanja. CPC pokušava putem javnih debata i drugih aktivnosti da podigne svest i istovremeno da ohrabri podnošenje prijave uzbunjivača.

7.29 Za sada, CPC je imao dva predmeta gde prijava podneta od strane uzbunjivača nije bila procenjena s njihove strane kao neka *bona fide* prijava prema 23 (4). U oba predmeta pokrenut je prekršajni postupak koji je CPC nastavio. U oba predmeta navodni prekršioc su iskoristili njihova prava da podnesu zahtev za sudskom zaštitom. Pošto je CPC nezavisno telo, ne postoji druga institucija za izvršenje kontrole nad zakonitošću njegovih odluka sem sudova. Tako ti zahtevi zahtevaju sudski pregled odluka donetih u prekršajnim postupcima.

7.30 Samo tamo gde neko lice prijavi delo korupcije u neposrednoj namerni da nepošteno prijavi, će njegovo postupanje činiti prekršaj prema Zakonu iz 2010. godine. Lažno prijavljivanje može takodje da predstavlja krivično delo prema Zakoniku o krivičnom procesnom pravu. S druge strane, ako ona zaključi da je neko lice jednostavno pogrešno procenilo činjenice ili ih je pogrešno razumelo, Komisija smatra sebe podložnom obavezi da ga obavesti u vezi pravilnog razumevanja činjenica kao i o merama za zaštitu uzbunjivača.

7.31 Načelno, CPC smatra da je efikasnost odredbe o zaštiti uzbunjivača dobra, na osnovu slučajeva sa kojima su se oni do sada bavili. Oni veruju da zakonska osnova omogućava efikasnu zaštitu, iako to ne zavisi samo od Komisije da li će takva zaštita zaista biti efikasna. Oni veruju da druge institucije treba brže da odgovore, ali još nisu razvile odgovarajuće rutine i kulturu razumevanja važnosti instituta zaštite uzbunjivača (inspekcija rada na primer). Oni su primetili da u predmetima gde su druga tela reagovala aktivno i smesta kada je nužno, dejstvo je bilo mnogo veće nego u drugim predmetima kojima se Komisija bavila. U skladu sa slovenačkim zakonom, predmetima povezanim sa radom (i zaštita uzbunjivača se obično obezbeđuje putem sudske zaštite radnika) treba rukovati mnogo brže od strane sudova nego drugim predmetima, ali to nije uvek rezultat u praksi. Isto važi za mere preduzete od strane inspekcijskih tela i krivičnog sudskog postupka, kao i mera preduzetih od strane rukovodilaca neke institucije gde uzbunjivač radi.

7.32 CPC misli da su oni na pravom putu i ponose se činjenicom da su u poslednje dve godine uspeli da zaštite izvestan broj ljudi. Oni su skoro dobili prvu pozitivnu konačnu odluku Suda za pitanja rada u ovoj oblasti, u jednom od njihovih predmeta; i u preko dve godine niko pod njihovom zaštitom nije ni diskreditovan niti javno izložen.

7.32 NVO "Integriteta" radi na proceni zakonskih operacija, koja još nije dostupna, ali izgleda da oni imaju prilično negativnije vidjenje. Oni kažu da im uzbunjivači dolaze sa krupnim pitanjima i da ne postoji strukturni sistem gde predstavnici interesnih grupa mogu biti međupovezani i raditi zajedno na takvim pitanjima uz sistematski pristup.

7.33 Ne treba preuveličavati bilo kakve poteškoće koje mogu postojati u ranim fazama sprovođenja bilo kog novog sistema. Postoji međutim pitanje u vezi toga da li je agencija za borbu protiv korupcije pravi dom za ovaj rad, pretpostavljajući da joj se ne može dati nadležnost nad pitanjima ne-korupcije.

8 ZAKLJUČCI I OPCIJE ZA PROMENU

8.1 Dok je u nekim zemljama Centralne i Istočne Evrope postojao fokus na uzbunjivanju o korupciji u javnom sektoru, postoji opšta sklonost da se krene ka sveobuhvatnijem pristupu, kao što je primerom dokazano (na različite načine) u tri ovde razmotrene zapadne zemlje. Hvatanje u koštac sa korupcijom može biti prioritetno pitanje, ali nije jedinstveno zlo i sve vrste prestupa i rizika mogu biti otkriveno od strane uzbunjivača.

8.2 Kao što je raspravljeno u izveštaju UNDP-a, postoje međunarodne mere za ohrabrivanje mera uzbunjivanja, ali one nisu veoma uobičajene, iako postoji jedna 'tvrda zakonska' odredba koju treba razmotriti (pogledati 8.32 dole), kao što treba razmotriti presudu Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Guja protiv Moldavije. Izgleda da se pojavljuje međunarodni konsenzus o osnovnim širokim principima koje treba pratiti u osmišljavanju nacionalnih zakona za uzbunjivanje, ali ima mesta za usvajanje različitih rešenja. To je naročito istinito što se tiče institucionalnih aranžmana.

PROCES

8.3 Verovatno ne postoji primer neke zemlje koja sprovodi zakonski okvir koji su oni usvojili 'konfekcijski' iz primera ili saveta druge jurisdikcije. Zaista u slučaju Moldavije, u njihovom Parlamentu je propao pokušaj da se donese sveobuhvatan novi zakon zasnovan na spoljnom savetu. Strani primeri mogu biti korisni do izvesne mere, ali osnovna potreba je za procesom konsultacije u kome lokalni predstavnici interesnih grupa raspravljaju kakva vrsta sistema i koje specifične odredbe bi bile podesne za lokalne uslove. Sve opcije u ovom odeljku su stoga samo orijentacione sugestije, za razmatranje medju predstavnicima interesnih grupa u Srbiji.

8.4 Jedan od glavnih razloga što je zakon Ujedinjenog Kraljevstva široko prihvaćen je zato što je on osmišljen posle duge i inkluzivne nacionalne debate koja je uključila sve predstavnike interesnih grupa, uključujući poslovanja, sindikate, vladine regulatore, pravnike, političke stranke, organizacije građanskog društva i verske grupe. Što su više ti različiti predstavnici interesnih grupa imali mogućnosti da kažu u početnoj fazi, to je verovatnije da će zakon raspolagati prihvatanjem, jednom kada bude sproveden. Takodje, što se više početna debata odvija u javnosti, to je verovatnije da će zakon biti poznat - i osećaće se 'da je u vlasništvu' - jednom kada bude donet.

8.5 Takodje će u tom procesu biti važno da drugi zakoni i njihovo praktično sprovođenje budu pregledani, da se obezbedi da ne postoji sukob koji bi podrio zaštitu ili izazvao dovoljnu sumnju kod radnika o njihovoj bezbednosti, da se rizikuje njihovo sprečavanje u glasnom govoru. To može da uključi zakone o kleveti, službene tajne, zaštitu podataka, radne zakone o disciplini i otpuštanju i odredbe o uzbunjivanju koje se nalaze u drugim instrumentima. Jedan mogući primer u Srbiji je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U jedinim komentarima koji su do sada primljeni na Izveštaj UNDP-a, veb-sajt „Pistaljka“ kaže da najveći broj javnih tela u Srbiji postupa sa pismima poslatim od strane građana kao sa informacijom od javnog značaja. Tako, kada neko prijavi korupciju, njihovo pismo može biti vidjeno od strane ljudi navedenih u ovom pismu. Ovo obeshrabruje prijave. „Pistaljka“ kaže da zakon u stvari definiše "javnu informaciju" kao onu proizvedenu tokom rada nekog državnog tela, tako da ovo izgleda da je pitanje nedostatka prakse, pre nego nedostatka zakona.

8.6 U Ujedinjenom Kraljevstvu debatu o politici je, neuobičajeno, vodilo građansko društvo bez podrške vlade, osim u završnim fazama. Ovo je dovelo do jednog uspešnog zakona, ali opšti nedostatak angažovanja vlade prikazuje da taj zakon još uvek nije onoliko široko poznat kako treba da bude i da on još nije podvrgnut zvaničnom pregledu, iako je na snazi već 13 godina. Ovo ukazuje na poželjnost obezbedjenja posvećenosti vlade i ugradnju u zakon neke odredbe za preispitivanje odluke. Preispitivanje odluke je od suštinskog značaja za obradu i promenjivih vremena i neočekivanih sudskih odluka.

INSTITUCIONALNA PROMENA

8.7 Pitanje da li za uzbunjivače treba da bude ustanovljena specijalna institucija, zahteva rano razmatranje. Postoje tri osnovne funkcije (koje mogu ili ne mogu biti ustupljene pojedinačnoj agenciji):

- 1 Davanje nezavisnog saveta uzbunjivačima u vezi koraka koje oni mogu preduzeti;
- 2 Obezbedjivanje da se bitna pitanja koja oni pokreću slede;
- 3 Obrada bilo kog slučaja odmazde protiv njih.

Ako se takva agencija uspostavi, njoj se razumno mogu dati druge funkcije kao unapredjenje svesti i nadgledanje zakona, ali te druge funkcije same ne bi opravdale stvaranje agencije.

Delokrug

8.8 U svetlu projektnog zadatka ove studije i prethodnih gledišta izraženih od strane predstavnika interesnih grupa (pogledati 2.7 Izveštaja UNDP-a), shvaćeno je da će Srbija želiti da usvoji sveobuhvatni pristup zakonu, obuhvatajući prijave svih vrsta prestupa (i ne samo korupcije). Ova osnovna odluka o delokrugu ima posledice po institucionalnu strukturu.

Nezavisni savet

8.9 Uzbunjivačima često treba nezavisni savet kome oni mogu verovati, o najboljem načinu za podsticanje zabrinutosti. Uspeh sistema Ujedinjenog Kraljevstva je zavisio od veoma velikog stepena besplatnih pravnih saveta datih od strane NVO (i pravnog centra) PCaW. PCaW je namenjen da pruži rani pravni savet pojedincima pre nego što oni podstaknu njihovu brigu, da bi maksimizovali mogućnost da se javni interes obradi uz najmanji rizik po položaj uzbunjivača. U praksi, najveći broj pozivalaca PCaW-a su već istakli njihovo pitanje interno i tu ušli u probleme. PCaW posluje prema strogoj zakonskoj privilegiji – to jest, izveštaji njemu se daju unutar odnosa klijent-pravnik i na njega se neće aludirati ili se neprimereno obelodaniti. To mu je pomoglo da stekne poverenje i poslodavaca i građana. Može postojati poverenje građana u nezavisnost saveta od neke NVO, ali postoje takodje rizici da neka NVO koja nije pravni centar, ali ima šire ciljeve ne može odgovarajuće rukovati informacijama. Takvo ponašanje može oštetiti poverenje poslodavaca, koji onda verovatno neće promovisati njihovom osoblju liniju za savete NVO u pitanju. Medjutim, ovaj rizik može biti obradjen putem nudjenja saveta prema stogoj zakonskog privilegiji.

8.10 U mnogim zemljama Kancelarija ombudsmana uživa i poštovanje vlade i poverenje građana. U Holandiji je njegova kancelarija odigrala skoro centralnu ulogu u davanju saveta uzbunjivačima, iako je sada nova državno-finansirana CAVK (koja je paralelna sa ulogom PcaW-a u Holandiji) preuzela tu ulogu. Treba napomenuti da će predložena Kuća uzbunjivača u Holandiji biti smeštena zajedno sa Ombudsmanom. Ombudsman u Srbiji (njegov naziv na srpskom jeziku se prevodi kao 'Zaštitnik građana') uživa sličnu nezavisnost i poverenje javnosti i činio bi podesan dom za savetodavnu službu, bilo da nju neposredno vodi ili ne vodi njegova sopstvena kancelarija. Njegove istražne nadležnosti se samo protežu na javni sektor, ali očigledno nije nadjeno da je to poteškoća za šire davanje saveta od strane holandskog Ombudsmana.

8.11 Dok je centralna specijalizovana tačka za savete poželjna, finansiranje nove službe može biti ograničeno, u kom slučaju može biti nužno podeliti teret davanja saveta. UNDP-ov izveštaj je preporučio da Agencija za borbu protiv korupcije razvije njihovu ulogu nudjenja poverljivog saveta u ranoj fazi onima koji misle da prijave korupciju. U ovoj studiji se pretpostavlja da će se Agencija za borbu protiv korupcije, kako priliči agenciji za borbu protiv korupcije, baviti samo predmetima korupcije, ali oni već imaju nadležnost koja obuhvata i javni i privatni sektor i korupcija će, u širem smislu, verovatno činiti značajan deo radnog opterećenja.

Obezbedjivanje praćenja pitanja

8.12 Ne deluje izvodljivo predložiti specijalnu agenciju za uzbunjivače da sama prati sva postavljena pitanja - iako je to priroda tekućeg predloga u Holandiji za Kuću uzbunjivača, koja bi imala ovlašćenje da istraži i izložen u zlopotrebu i postupak poslodavca prema uzbunjivaču. Argument protiv takve preterane centralizacije je da bi ona umanjila ulogu i odgovornost regulatora postavljenih da se bave naročitim oblastima i da teži ka centralizovanju odgovornosti, što je suprotno onome što uzbunjivanje pokušava da uradi, što je da načini lokalnu odgovornost efikasnom. Realno, nijedna pojedinačna agencija neće imati kapacitet ili tehničku ekspertizu da prati sva postavljena pitanja i stoga će ona uvek zahtevati saradnju drugih organa.

8.13 Postoje primeri koordinisanja agencija koje mogu da prime prijave uzbunjivača i da ih proslede drugima radi istrage. Od njih, OSC ima najjače ovlašćenje, pošto on može narediti šefu druge agencije da istraži i izvesti o obelodanjenosti stavki. Moć i ugled OSC-a znače da on može biti efikasan (iako se videlo da ovo zavisi delom od lica postavljenog za Specijalnog savetnika). U Sloveniji CPC informiše zakonske organe ako postane jasno da je neko krivično delo uključeno i može samo da zahteva da bude informisano o preduzetim akcijama (član 23.3). CPC se žalio na nedostatak odgovora od drugih. I OSC i CPC su sposobni da prate pitanja postavljena od strane uzbunjivača na njihovu sopstvenu ruku: to je suštinski zato što su oni sami regulatori za specifična pitanja. Takva dvojna uloga ne može uvek biti ugodna.

8.14 Poželjno je, gde god je to moguće, da regulatori u svakom sektoru treba da obave njihov posao - i da im se daju alati da to učine tako, tamo gde oni nedostaju. Medjutim uvek će postojati izvestan broj predmeta - nadajmo se neki mali i opadajući broj - gde regulatori ne posluju efikasno, možda zato što su oni sami uhvaćeni u interese koje treba da čuvaju. U tim predmetima uloga medija i članova Parlamenta predstavlja važne provere i može služiti kao sredstvo za obezbedjenje šire odgovornosti.

8.15 Stvaranje agencije tipa OSC-a bilo bi korisna dopunska opcija, pod uslovom da joj se mogu dati ne samo dovoljna ovlašćenja, već i dovoljno finansiranje. Medjutim uzimajući u obzir proporcionalno malo finansiranje predviđeno za OSC u američkim dolarima (budžet od \$19m i 110 osoblja za privredu od \$15 triliona i stanovništvo od 315m) ovo ne izgleda verovatno. Niti je ovo milostivo vreme za predlaganje osnivanja nekog novog tela. Na sreću to možda nije nužno u Srbiji, tamo gde je Ombudsman izgleda već dobro pozicioniran da nastupi u bavljenju takvim predmetima. Uloga njegove kancelarije u istrazi pitanja kao poslednje sredstvo, ali uz ovlašćenje da postupa neposredno u predmetima ozbiljnih povreda, izgleda da se dobro uklapa u račun: u predmetima gde unutrašnji kanali nisu uspeali ili nisu bili odgovarajući, uzbunjivači bi bili ohrabreni da pristupe njihovom poslodavcu i/ili prvo regulatoru sektora, ali ako nema regulatora, ili nije bilo podesnog odgovora, Ombudsman je prirodno odredište za to pitanje. Dok Ombudsman ima samo ovlašćenje da načini preporuke koje nisu zakonski obavezujuće, one se prate u 70% predmeta. Jasno je da postoji prostor za poboljšanje ove cifre, ali u tekućem srpskom kontekstu to nije loše.

8.16 Treba napomenuti da nadležnosti Ombudsmana pokrivaju samo javne organe. Medjutim to je takodje istinito i za OSC. Čak ako neki pojedinačni zakon pokriva uzbunjivače u i privatnom i javnom sektoru, ne izgleda da postoji bilo koji urodjeni razlog zašto institucionalne staze za uzbunjivača ne treba da se razdvajaju u nekoj tački. U SAD-u zasebna agencija – Agencija za medicinu rada i upravu za bezbednost (Occupational Health and Safety Administration Agency - OHSA) - se bavi uzbunjivačima iz privatnog sektora. Prema nekima od zakona SAD-a o uzbunjivačima, tamo gde OHSA ne uspeva da se bavi pitanjem odmazde unutar vremenske granice ili ako se oni ne slažu sa ishodom, uzbunjivač može ići na sud. Može se napomenuti da uzbunjivanje ne čini prirodni deo nadležnosti OHSA-e. Za razmotriti je da li postoji, ili može postojati nekakva agencija u Srbiji sa dovoljnom nezavisnošću da preuzme ulogu u privatnom sektoru, naširoko paralelnu ulozi Ombudsmana. Ako je nema, uzbunjivač iz privatnog sektora, ako je imao probleme na nivou regulatora, bi morao da preda njegov predmet direktno sudu.

Obrada odmazde

8.17 Nekoj agenciji može biti data specijalna uloga u ovome, kao što je sa OSC u SAD-u i u skorije vreme - što se tiče korupcije - CPC u Sloveniji. CPC ima ovlašćenje da zahteva od poslodavaca da se bilo koja odmazda odmah prekine (član 25.3). Prerano je da se proceni da li CPC u praksi igra efikasnu ulogu unutar njegove nadležnosti za korupciju.

8.18 Predlog za Kuću uzbunjivača u Holandiji, inicijativa koju vode uzbunjivači koja im pomaže tokom celog procesa, je vredna pažnje u ovom kontekstu. Ona može lako predstavljati oznaku visokog vodostaja zahteva za zaštitu uzbunjivača. Ako se ona nastavi, biće interesantan eksperiment. Medjutim ona izgleda vrlo ambiciozno, čak i u holandskom kontekstu i ne izgleda kao neki pokretač za Srbiju u sadašnjem stadijumu. Rizik je da, sem ako se takvoj agenciji daju značajna sredstva, ona će neminovno razočarati mnoge uzbunjivače obećavajući više nego što može da isporuči. Ona može raditi za glavne uzbunjivače i ostaviti druge po strani, oštećujući celu sliku uzbunjivanja.

8.19 Pre nego stvaranje bilo kog novog tela za nadzor zaštite, izgleda bolje obezbediti da se sudovi efikasno bave ovim pitanjem. Prema bilo kom sistemu, postoji presudna uloga u obradi odmazde za sud i potreba da on brzo postupi na osnovu dubokog razumevanja zakona. Izveštaj UNDP-a je naveo da 'U pogledu potrebe za hitnošću u rešavanju problema, vredno je uzeti u obzir ideju neke specijalizovane jedinice unutar

Odeljenja za pitanja rada građanskog suda, da se bavi predmetima uzbunjivača'. Ovo može biti teško postići, ali je vredno napora, pošto su koristi koje teku iz efikasnog sudskog procesa ogromne. Značajno je, mogućnost namirenja predmeta van suda bi bilo unapredjena znanjem da je sud sposoban da donese čvrste i brze odluke u onim predmetima koji mu se podnose. Takođe, imajući specijalizovane sudije, postoji bolja šansa za Srbiju da izbegne probleme koji proističu iz idiosinkrazijskih tumačenja zakona i u SAD-u i u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Jačanje ruke regulatora

8.20 Studija UNDP-a, prepoznajući teškoću obezbeđivanja brzog odgovora suda, je predložila preispitivanje odluke o ovlašćenjima regulatora u odnosu na uzbunjivače i dala neke pokazatelje, koji su u pismenoj formi obrazloženi dole. Jedini komentari za sada primljeni na tu studiju su došli sa veb-sajta „Pistaljka”, koji je rekao da je Inspekcija rada ozbiljno preopterećena njenim radnim opterećenjem i zahteva više sredstava ako treba da odigra efikasnu ulogu u uzbunjivanju.

- Ombudsman je predložio novi nacrt zakona koji bi ga opunomoćio da donese odluku da bilo koje mere koje su preduzete protiv lica koje ga je upozorilo o nezakonitom ponašanju treba da budu obustavljene ili ukinute.
- Inspekcija rada nije zadovoljna njihovim ovlašćenjima. Oni treba da budu sposobni da nametnu sankcije poslodavcima koji se ne saobražavaju sa njihovim odlukama.
- Takve odredbe se mogu razmotriti za uključenje u zakone prema kojima posluju drugi regulatori.
- U dodatku, može postojati delokrug za više regulatora da uspostave 'vruće linije' za preuzimanje prijava o prestupu.

8.21 Sveukupno, sistem bi imao koristi od regulatora koji nude veće ohrabrenje i jasnije kanale za pristup uzbunjivača njima. Takođe, regulatori treba da budu spremni i voljni da ih posavetuju o raspoloživim merama za njihovu zaštitu od odmazde. Postoje ograničene mere koje su već dostupne (opisane u Poglavlju 3 Izveštaja UNDP-a), ali postoji opšta saglasnost da njih treba unaprediti stvaranjem novog zakona.

ZAKONSKA PROMENA

8.22 Kako primeri SAD-a i Holandije prikazuju, izvodljivo je baviti se zasebno javnim i privatnim sektorom. Zaista, Holandija je primer pristupa privatnom sektoru koji nije propisan zakonom, sa njegovom 'Izjavom o bavljenju sumljivim protivzakonitim ponašanjem u preduzećima' koji posluje kao neformalni standard koji sudovi uzimaju u obzir. Postoje različiti pogledi u vezi toga da li to zadovoljavajuće. Moglo bi takođe biti moguće imati postepeno uvođenje zaštita za svaki sektor, možda počevši sa zaštitama u javnom sektoru i zatim proširivanjem zakona na privatni sektor.

8.23 S druge strane, Ujedinjeno Kraljevstvo je odlučilo da je na početku poželjno obuhvatiti i privatni i javni sektor nekim jedinstvenim zakonom. Ovo izgleda jednostavniji pravac i dosledniji je načinu na koji se sektori preklapaju u savremenom svetu. Na primer, mnoge zemlje ugovaraju javno snabdevanje sa privatnim sektorom i treba da bude pravno jasno koja su pravila merodavna. Tačno je da javni činovnici mogu biti podvrgnuti dužnostima da prijave, što je neobično u privatnom sektoru, ali zaštita uzbunjivanja treba da se primenjuje nezavisno od toga da li postoji ili ne postoji dužnost prijavljivanja.

8.24 Stoga se predlaže praćenje Izveštaja UNDP-a, koji je predložio da: “Treba doneti nacrt nekog sveobuhvatnog zakona da obuhvati sve radnike, u javnom i privatnom sektoru, koji prijave bilo koju vrstu prestupa. Ministarstvo rada je u korist toga da to čini deo Zakona o radu. To izgleda poželjno, tako da on postane dobro poznat, da se primenjuje na sve službenike i bude priznat kao pitanje za Inspekciju rada. Zaseban postupak bi trebalo da se preduzme za bilo koje radnike - na primer državne službenike – koji ne podležu Zakonu o radu”.

8.25 Glavna pitanja koja treba razmotriti u donošenju nacrt zakona u savremenom svetu su u pismoj formi obrazložena dole. Ovaj spisak uzima u obzir nacionalne primere razmatrane u ovoj studiji; predloge u Izveštaju UNDP-a; i različite skupove principa koji su predloženi (od Saveta Evrope, G20, „Transparency International” i Projekta za odgovornost Vlade SAD-a (US Government Accountability Project - GAP)). On predstavlja kontrolnu listu glavnih tačaka koje treba razmotriti za donošenje zakona. Neke od njih se mogu postići sredstvima drugačijim od novog zakonodavstva, a druge se ne mogu postići uopšte - kompromisi čine izbežno morati da se načine u svetlu raspoloživih sredstava i gledišta predstavnika interesnih grupa. Tamo gde postoje bitne odredbe u 6 nacionalnih zakona koji su proučavani u prethodnim poglavljima one su navedene, čak iako one ne obrađuju to pitanje u potpunosti. Tamo gde postoje bitne primedbe u Izveštaju UNDP-a dato je upućivanje na stavove [u uglastim zagrada].

Pitanja za obelodanjivanja

8.26 Zakon treba da bude merodavan za upozorenja ili prijave nezakonitih dela (planiranih ili počinjenih) [UNDP 4.4]. Zakon treba da propiše da materija na koju se žali ne treba da bude materija koja isključivo pogadja ugovor nekog pojedinca, da bi se izbegao problem koji se pojavio u Ujedinjenom Kraljevstvu tamo gde je sud držao da PIDA obuhvata prijavu o povredi termina ugovora izvesnog pojedinca. Primer: PIDA 43B

8.27 Treba razmotriti koliko daleko može biti korisno ići iza nezakonitih radnji, da se uključe druga ponašanja koja štete javnom interesu, kao što je gruba zloupotreba rukovođenja i profesionalna nesposobnost. Primer: SAD, Rumunija član 5.

8.28 Treba propisati da su obelodanjivanja u toku službenih dužnosti zaštićena. Primer: WPEA u SAD-u.

Načini obelodanjivanja

8.29 Bilo koja sredstva komunikacije treba da budu dozvoljena. Uzbunjivači mogu lako biti obeshrabreni od rizika skopčanih sa prijavljivanjem zloupotreba i nije korisno zahtevati da prijave treba da imaju bilo koji naročiti format (na primer da one treba da budu date napisмено). Pitanje anonimnosti zahteva razmatranje. Anonimnost uvek postoji kao opcija za nekog pojedinca, da podstakne zabrinutost, ali ne treba je promovisati, pošto to može biti problematično i za pojedinca i za primaoca koji prima tu informaciju.

Zaštita radnika

8.30 Zaštita treba da obuhvata sve vrste službenika – na neodređeno vreme ili sa skraćenim radnim vremenom, ugovarače i čak volontere. Ona treba da uključi Direktore-savetnike i članove odbora preduzeća, da se izbegnu problemi identifikovani u Ujedinjenom Kraljevstvu. Takodje, kao u Holandiji, bivšim službenicima treba omogućiti

uzbunjivanje o njihovim bivšim organizacijama (do dve godine po okončanju zaposlenja). Primer: PIDA 43K.

8.31 Zaštita treba da obuhvati službenike na koje se nepravilno sumnjalo da su uzbunjivači (neuspeh da se obezbede prava u takvim predmetima u Ujedinjenom Kraljevstvu je izazvao probleme).

Unutrašnje prijavljivanje

8.32 Da bi radnik bio zaštićen, od nje/njega treba da se traži da ima opravdane razloge da sumnja i postupa u dobroj veri (kao u članu 9 Gradjansko-pravne konvencije o korupciji Saveta Evrope). Predlaže se da dobra vera bude definisana (i može najbolje biti definisana da znači 'pošteno') da se izbegnu vrste problema koje su se pojavile iz tumačenja suda u Ujedinjenom Kraljevstvu [UNDP 4.5-4.7] Primer: PIDA 43C

8.33 Uzbunjivači treba da imaju koristi od pretpostavke dobre vere. Primer: Rumunija član 7.1.a.

Obelodanjivanja eksternim organima

8.34 Posledica ECHR-ovog predmeta Guja (pogledati 5.10) je ta da za radnika treba da bude jednostavno i lako da pristupi odgovornom regulatoru. Regulatori su u neposrednoj liniji odgovornosti i treba da imaju ovlašćenje da isprave problem. Može postojati neki dopunski zahtev da ona /on veruje da informacija sadržana u obelodanjivanju spada u nadležnost tog organa. Tu treba da postoji merodavan spisak koji navodi koji organi su podesni za koje vrste prijava [UNDP 4.14 -15]. Primer: PIDA 43F

Javna obelodanjivanja

8.35 Takodje je jasno iz predmeta Guja da javna obelodanjivanja mogu biti opravdana kao poslednje прибежиште (pogledati 5.10). Za javna obelodanjivanja test treba da bude da li je to obelodanjivanje razumno u datim okolnostima. Opravdanje da je ono razumno će zavisiti od ozbiljnosti tog pitanja i od toga da li alternativni kanali ne postoje, nisu funkcionisali, ili se ne može očekivati da funkcionišu. [UNDP 4.9] Primer PIDA 43G

8.36 To bi trebalo da bude odbrana bilo kog bitnog parničnog ili krivičnog postupka protiv nekog pojedinca (na primer za klevetu ili povredu tajnosti ili autorskih prava) da je on postupao saobrazno zakonu o uzbunjivanju [UNDP 4.9]

8.37 Može postojati potreba za specijalnim kanalima za radnike u vojnim i tajnim službama [UNDP 4.10].

Izuzetno ozbiljni predmeti

8.38 Treba da postoji specijalna odredba za izuzetno ozbiljne predmete, tako da zvanični zahtevi za uzbunjivača budu svedeni na minimum u tim predmetima [UNDP 4.16]. Primer: PIDA 43H

Dužnosti poverljivosti prema poslodavcima

8.39 Zakon treba da načini jasnim da kao opšte pravilo on preovladjuje nad bilo kojom obavezom ili dužnošću poverljivosti izmedju radnika i njegovog ili njenog poslodavca. Primer: PIDA 43J, Rumunija član 4d.

8.40 Postoje neke dužnosti poverljivosti – značajno unutar pravnih profesija – koje treba zadržati. Primer: PIDA 43B (4).

8.41 Mora biti jasno i u zakonu i u praksi, da naredbe neotkrivanja ne mogu dejstvovati da sakriju prestupe i u vreme početnog obelodanjivanja i posle namirenja bilo kog slučaja (tako izbegavajući problem koji je identifikovan u Ujedinjenom Kraljevstvu).

Zaštita poverljivosti

8.42 Poverljivost treba poštovati ako to uzbunjivač želi i ne otkrivati, sem ako se tako traži zakonom ili od strane suda [UNDP 4.17] Primer: Slovenija članovi 23.4 i 23.8

Unutrašnji savet

8.43 Holandija daje koristan primer u postavljenju Poverljivih savetnika za integritet (Confidential Integrity Counsellors - CICs) u svakoj vladinoj organizaciji. Ako se zabrinutost javlja u odnosu na CIC, od njega/nje se zahteva da čuva identitet uzbunjivača poverljivim, sem ako uzbunjivač to ne želi. Sva povratna saopštenja uzbunjivaču će ići putem CIC-a. Ta šema stoga takodje predvidja zaštitu za CIC-a. Državni inspektori u federalnim službama SAD-a obavljaju sličnu ulogu.

Praćenje prijava

8.44 Prijave uzbunjivača treba da budu praćene efikasno i proporcionalno i oni treba da budu informisani o napretku, ako oni to žele. Mogu se razmotriti vremenska ograničenja za davanje odgovora. (Vremenska ograničenja za završetak mogu biti nesprovodiva zbog složenosti nekih predmeta). Treba omogućiti da tribunal smatra neuspeh poslodavca da se saobrazi kao oblik odmazde.

Oblici zaštite

8.45 Odmazdu treba definisati široko da uključi bilo koju meru koja utiče negativno na uzbunjivača, bilo da je preduzeta od strane poslodavca ili od strane saradnika [UNDP 4.19-20].

8.46 Uzbunjivači treba da imaju pravo da pokrenu građansku parnicu protiv trećih strana koje vrše odmazdu protiv njih. [UNDP 4.26]

Vremenska ograničenja za podnošenje tužbe

8.47 Neka razumna vremenska granica treba da bude dozvoljena službeniku da izvrši njegova prava. Primer: u SAD-u se našlo da je SOX-ovih 90 dana prekratko i oni su to povećali na 180 dana i razjasnili da je rok počeo da teče na dan kada je službenik postao svestan odmazde (Dodd-Frank s 922).

Vansudsko praćenje predmeta

8.48 Treba načiniti odredbu za vansudsko rešavanje spora (kao kod srpskog Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu).

Predmeti podneti sudu

8.49 Pravo prijave sudu, ako postoji bilo kakva odmazda. Sud treba da ima ovlašćenje da naredi privremenu meru (u nekoj ranoj fazi) i naknadu na kraju procesa, tamo gde radnik pretrpi bilo kakvu odmazdu. [UNDP 4.21]

8.50 Treba načiniti odredbu za pravnu pomoć ili podršku. Primer: Holandija, gde je granica €5000.

8.51 Treba omogućiti naredbu poslodavcu da premesti uzbunjivača na novi posao, ako je nužno.

8.52 Zakon treba da predvidi obrnuti teret dokaza koji bi dejstvovao čim uzbunjivač načini obelodanjivanje, ili ukaže na njegovu nameru da načini obelodanjivanje. Posledica bi bila da se bilo koja naknadna odmazda pretpostavlja da je motivisana njegovim obelodanjivanjem, sem ako poslodavac može dokazati drugačije [UNDP 4.24]. Primer: WPA u SAD-u.

Lična zaštita

8.53 Ako je lična bezbednost uzbunjivača ugrožena on treba da ima pristup programu zaštite svedoka. Primer: Slovenija, član 23.6. Taj program ne treba da bude ograničen na slučajeve gde je otvorena neka krivična istraga.

Ohrabrivanje korporativne društvene odgovornosti

8.54 Poslodavci treba da budu ohrabreni ili da se od njih zahteva da informišu radnike o odredbama zakona i o njihovoj sopstvenoj politici uzbunjivanja. Pomoglo bi ako bi sudovi, kada razmatraju predmete, bili zamoljeni da uzmu u obzir da li su oni tako učinili [UNDP 4.27]

Preispitivanje odluke

8.55 Zakon treba da predvidi preispitivanje odluke posle nekoliko godina rada. [UNDP 4.28]

Razno

8.56 Neki službenik treba da ima pravo da odbije da izvrši nezakoniti nalog: ili barem treba utvrditi jasan postupak za bavljenje takvom situacijom. Primer (potonjeg): Slovenija, član 24

Nagrade

8.57 Neki zakon o zaštiti uzbunjivača može dobro raditi bez bilo kakvog sveukupnog sistema nagrada, iako obrnuto nije podjednako istinito. Sistem Ujedinjenog Kraljevstva u stvari briše sa spiska advokata za zaštitu uzbunjivače koji obelodanjuju radi lične dobiti (dok se regulatorima omogućava da ponude diskrecione nagrade ako oni tako odaberu).

8.58 Neki od argumenata za i protiv sistema nagrada su prodiskutovani u Izveštaju UNDP-a pod 4.30ff. Od tada su načinjeni dopunski argumenti za sisteme nagrada u privatnom sektoru u studiji o posledicama SOX-a od strane Richard Moberly-ja. On tvrdi da iskustvo pokazuje da neki sistem nagrada, fokusiranjem na osnovni problem, postiže bolje rezultate nego zakon 'protiv odmazde' kao što je SOX. Takodje, zakon protiv odmazde samo vraća uzbunjivača na mesto na kome je on bio pre nego što je preuzeo rizik uzbunjivanja, tako da nije mnogo ohrabrujući.

8.59 Ako je poželjan sistem nagrade, postoji više nacionalnih primera za razmatranje u sadašnjoj studiji. Neka jednostavna šema nagrade je nadjena u nacrtu moldavskog zakona (član 9). Prema tome, vlada bi finansijski nagradila uzbunjivače, ako se dokaže da je informacija istinita, a država bi povratila gubitke od koruptivnog dela, nudjenu naknade vrednosti 10% ukupno povraćenog ili 10% vrednosti ciljane robe. Pod uslovom da je ta šema bila ograničena na vrednosti povraćene robe (ne ciljane robe) država ne bi bila sigurna da se preterano ne obavezuje. TI-Moldavija je raspravljala o nagradama koje ne treba da se zasnivaju na ishodima, koji bi zavisili od aktivnosti agencija za sprovođenje zakona, već na tome da li je informacija bila istinita ili ne. Taj argument ima smisla u principu, ali vlade su sve opreznije u obavezivanju sa otvorenim ishodom. Može biti izvodljivo predložiti neku malu paušalnu nagradu u predmetima gde ništa nije povraćeno, ali sigurno izgleda nerealno dati nagradu na osnovu nominalne vrednosti robe koja nije povraćena.

8.60 SAD pružaju primere dve vrste šema nagradjivanja: 1. *Qui tam* zakone čime su pojedinci ovlašćeni da prate predmete prevare u ime države; i 2. Režime nagradjivanja uspostavljene od strane Komisije za hartije od vrednosti i berzu (Securities and Exchange Commission - SEC), Komisije za trgovinu robom i fjučers ugovorima (Commodities and Futures Trading Commission) i Unutrašnje službe prihoda (Inland Revenue Service - IRS), čime uzbunjivači mogu primiti izvesnu proporciju povraćenih sredstava. Obe vrste kroje nagrade prema vrednosti povraćenih sredstava.

8.61 'Qui tam' nosi privlačnost da je proizveo upečatljive praktične rezultate u kontekstu SAD-a (\$8,7 milijardi je povraćeno samo tokom predsedničkog mandata Obame). Medjutim, kontekst SAD-a je veoma različit i tu šemu bi bilo teško uspostaviti. SEC ili IRS šeme mogu biti realističnije za razmatranje u Srbiji.

8.62 Još jedna ideja je predložena od strane PCaW-a: stvaranje fonda dobrog gradjanina, čime bi izvesna proporcija regulatornih novčanih kazni i sakupljenih novaca, mogla biti data fondu i mogle bi se načiniti diskrecione nagrade za uzbunjivača.

Krivični zakon

8.63 Izveštaj UNDP-a je predložio da: "U pogledu potrebe razmatranja okolnosti van radnog mesta, tu takodje treba stvoriti novo krivično delo pretnje ili preduzimanja drugih mera protiv nekog lica zato što su ona/on prijavili prestup". Neki primer je nadjen u SOX-u u SAD-u, koji je uveo krivičnu odgovornost protiv onih koji vrše odmazdu protiv uzbunjivača (Odeljak 1107). Ova odredba nije upotrebljena, ali može uprkos tome dejstvovati kao proglašenje ili odvracanje.

8.64 Takodje se može razmotriti da li lica zadužena za tela u pitanju treba da snose i krivičnu i disciplinsku odgovornost, ako ona otkriju informaciju o identitetu uzbunjivača. Medjutim, u takvim predmetima disciplinska odgovornost može biti dovoljna. Primer: Član 8 e moldavskog nacrtu zakona.

PROMENA KULTURE

8.65 Iskustvo u Rumuniji prikazuje da je čak i prilično razumljivi zakon neefikasan sam po sebi. Od suštinskog je značaja unaprediti i proglasiti zakon. Vlada treba da igra vodeću ulogu, ali postoji uloga za sve predstavnike interesnih grupa. Kao što je studija UNDP-a napomenula, Agencija za borbu protiv korupcije može igrati naročitu ulogu, pošto ona ima ovlašćenja da obezbedi da poslodavci upostave politike za uzbunjivače kao deo njihovih Planova integriteta. Organizacije građanskog društva mogu pružiti ključnu podršku: na primer veb-sajt "Pistaljka" je skoro proizveo Vodič za uzbunjivače, sa savetima o tome kako iskoristiti postojeće zakone za prijavu korupcije, zajedno sa kratkim spiskom regulatora koje potencijalni uzbunjivači mogu kontaktirati.

8.66 Terminologija može uticati na stavove. Holandski jezik ima jedan živopisan izraz za izražavanje koncepta 'uzbunjivanja' - "klokkenluiders" ("zvonari"). Ideal je naći neki termin koji prenosi ideju radnika koji izdaju upozorenja u javnom interesu. Sigurno treba izbeći termine sa negativnim socijalnim posledicama: na primer, u engleskom jeziku, termin 'doušnik' teži da se koristi da opiše lice uključeno u neku nezakonitu aktivnost, a koje koristi obelodanjivanje kao sredstvo umanjenja njihove sopstvene odgovornosti ili za dobijanje plaćanja od policije. Slično tome, termin iz engleskog jezika 'doušnik' nosi negativna dodatna značenja policijske države. Neki uzbunjivač koji prijavljuje prestup organima u demokratiji je stvarno suprotnost lica koje prijavljuje protivnike neke policijske države.

8.67 Podsticaji za prijavljivanje nepravilnosti su važni, zato što bez obzira na to šta kaže zakon, stvarna zaštita počinje sa dobrom praksom na radnom mestu. Poslodavci, bilo da su u javnom ili privatnom sektoru, treba da budu ohrabreni da promovišu kulturu u kojoj je uzbunjivanje bezbedno i prihvaćeno. Važno je da oni na vrhu organizacije pokazuju vodjstvo u vezi ovog pitanja i obezbeđuju da poruka da je prihvatljivo podstaći zabrinutost bude redovno oglašavana. Organizacije treba da obezbede da one imaju unutrašnje podsticaje za prijavljivanje nepravilnosti, koji će obezbediti da se obelodanjivanja mogu načiniti otvoreno ili u poverenju i da bitne informacije mogu dopreti do višeg rukovodstva u dobro vreme, obilazeći uobičajenu hijerarhiju kad god je to nužno. Neophodne karakteristike politika koje su poslodavci u Ujedinjenom Kraljevstvu bili ohrabreni da saopšte osoblju su obrazložene u pismenoj formi u stavu 3.26. Dalji savet o dobroj praksi je na raspolaganju u 'Podsticajima za prijavljivanje nepravilnosti: Kodeks prakse' (PAS 1998:2008), koji je razvijen od strane Britanskog instituta za standarde (British Standards Institute - BSI) u saradnji sa PcaW-om. Kao u Holandiji, može biti korisno objaviti model postupka, koji se može prilagoditi njihovim sopstvenim okolnostima, od strane svih poslodavaca. Ombudsman u Srbiji može imati dopunsku odgovornost obrazovanja poslodavaca širom svih sektora i širenjem usmerenja poslodavcima.

8.68 Takvi naponi ka promeni kulture mogu biti načinjeni nezavisno od promene zakona: medjutim, ako treba da bude efikasna, promena zakona mora biti praćena naporima za promenu kulture.

PRILOG 1 - SKRAĆENICE

ACA – Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije
CAVK – Komisija za savete i informacije o uzbunjivanju (Holandija)
CCECC – Centar za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije (Moldavija)
CIC – Poverljivi savetodavac za integritet (Holandija)
CDCJ – Evropski komitet za pravnu saradnju
CPC – Protivkorupcijska komisija (Slovenija)
CVM – Mehanizam za saradnju i verifikaciju (koji Komisija EU sprovodi u Rumuniji i Bugarskoj)
ECHR – Evropska konvencija o ljudskim pravima
ECtHR – Evropski sud za ljudska prava
EU – Evropska unija
FCA – Zakon o lažnim potraživanjima (SAD)
FNV - Federatie Nederlandse Vakbewegingen (Holandija)
GRECO – Grupa država protiv korupcije (Savet Evrope)
IRS – Poreska uprava (SAD)
MSPB – Odbor za zaštitu sistema zasluga (SAD)
NVO – nevladina organizacija
NIS – Nacionalni sistem integriteta (niz ocenjivanja zemalja koje vrši Transparency International)
OECD - Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OSC – Kancelarija specijalnog savetnika (SAD)
OSHA – Uprava za bezbednost i zaštitu zdravlja na radu (SAD)
PACE – Parlamentarna skupština Saveta Evrope
PCaW - Public Concern at Work (Ujedinjeno Kraljevstvo)
PIDA - Zakon o obelodanjivanju informacija u javnom interesu iz 1998. (Ujedinjeno Kraljevstvo)
SEC – Komisija za hartije od vrednosti i berzu (SAD)
SOX - Sarbejns-Okslijev zakon (SAD)
STAR - Stichting van de Arbeid [= Fondacija za rad] (Holandija)
TI - Transparency International
UN – Ujedinjene nacije
UNDP – Program Ujedinjenih nacija za razvoj
„Izveštaj UNDP” - vidi 1.4
WPA – Zakon o zaštiti uzbunjivača iz 1989. (SAD)
WPEA – Zakon o poboljšanju zaštite uzbunjivača (SAD)

PRILOG 2 - SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE

Izvodi iz Sarbejns-Okslijevog zakona, Zakona o zaštiti uzbunjivača i Zakona o lažnim potraživanjima

(i) Izvod iz Sarbejns-Okslijevog zakona

Član 806. glasi:

(a) OPŠTE – Poglavlje 73. u naslovu 18. Zakonika SAD menja se i dopunjuje umetanjem sledećeg iza člana 1514:

„Član 1514A. Građanska tužba za zaštitu od odmazde u slučajevima prevare

„(a) ZAŠTITA UZBUNJIVAČA ZA ZAPOSLENE U DRUŠTVIMA ČIJE HARTIJE OD VREDNOSTI SU LISTIRANE NA BERZI – Nijedno privredno društvo koje je emitovalo klasu hartija od vrednosti koje su registrovane u skladu sa članom 12. Zakona o berzi hartija od vrednosti iz 1934. (15 U.S.C. 78l), ili koje je dužno da podnosi izveštaje u skladu sa članom 15(d) Zakona o berzi hartija od vrednosti iz 1934.0 (15 U.S.C. 78o(d)) i nijedan službenik, zaposleni, izvođač ili podizvođač takvog privrednog društva ne sme da otpusti, udalji sa rada, suspenduje, preti, uznemirava ili na drugi način diskriminiše zaposlenog u pogledu uslova zapošljavanja zbog zakonite radnje koju je zaposleni preduzeo --

(1) da bi dostavio informacije, naložio dostavljanje informacija ili na drugi način pomogao u istrazi o ponašanju za koje taj zaposleni osnovano sumnja da predstavlja kršenje člana 1341, 1343, 1344 ili 1348 ili bilo kog pravila ili propisa Komisije za hartije od vrednosti ili bilo koje odredbe saveznih zakona koja se odnosi na prevaru akcionara, ako te informacije ili pomoć prima, odnosno ako istragu vodi --

(A) savezi regulatorni organ ili organ gonjenja;

(B) bilo koji poslanik Kongresa ili odbor Kongresa; ili

(C) lice koje ima nadzorna ovlašćenja u odnosu na zaposlenog (ili drugo lice koje radi kod zaposlenog, a ovlašćeno je da istražuje, otkriva ili otklanja povrede radne discipline);

(2) da bi pokrenuo, naložio pokretanje, svedočio, učestvovao ili na drugi način pomogao u postupku koji je pokrenut ili će biti pokrenut (uz znanje poslodavca) u vezi s navodnim kršenjem članova 1341, 1343, 1344 ili 1348, bilo kog pravila ili propisa Komisije za hartije od vrednosti ili bilo koje odredbe saveznih zakona koja se odnosi na prevaru akcionara.

(b) TUŽBA ZA IZVRŠENJE-

(1) OPŠTE- Lice koje tvrdi da je otpušteno ili da je žrtva drugog vida diskriminacije od strane bilo kog lica protivno tački (a) može da zahteva zadovoljenje na osnovu tačke (c), i to--

(A) podnošenjem žalbe ministru rada; ili

(B) ako ministar nije doneo konačnu odluku u roku od 180 dana od dana podnošenja žalbe, a nema naznaka da je kašnjenje posledica zlonamernog postupanja podnosioca – podnošenjem tužbe ili zahteva za pravično zadovoljenje u ponovljenom postupku pred odgovarajućim okružnim sudom Sjedinjenih država koji je nadležan za tu tužbu imajući u vidu vrednost spora.

(2) POSTUPAK-

(A) OPŠTE- Na tužbu iz stava (1)(A) primenjuju se pravila i postupci iz člana 42121(b) naslova 49. Zakonika SAD.

(B) IZUZETAK- Obaveštenje u skladu sa članom 42121(b)(1) naslova 49. Zakonika SAD dostavlja se licu navedenom u žalbi i poslodavcu.

(C) TERET DOKAZA- Na tužbu podnetu u skladu sa stavom (1)(B) primenjuje se zakonski teret dokaza propisan članom 42121(b) naslova 49. Zakonika SAD.

(D) ZASTAREVANJE- Tužba u skladu sa stavom (1) podnosi se najkasnije 90 dana od dana kada je izvršena povreda zakona.

(c) PRAVNA SREDSTVA-

(1) OPŠTE- Zaposleni koji dobije sudski spor na osnovu tužbe iz tačke (b)(1) ima pravo na svaki potrební vid zadovoljenja.

(2) NAKNADA ŠTETE- Zadovoljenje po osnovu tužbe iz stava (1) obuhvata--

(A) vraćanje na radno mesto sa istim stepenom starešinstva koji bi zaposleni imao da nije bilo diskriminacije;

(B) isplatu zaostalih zarada sa zaračunatom kamatom i

(C) naknadu za sve posebne štete koje su nastale kao posledica diskriminacije, uključujući sudske troškove, naknade za angažovanje sudskih veštaka i opravdane troškove angažovanja advokata.

(d) PRAVA KOJA ZAPOSLENI ZADRŽAVA- Ništa što je sadržano u ovom članu ne umanjuje prava, privilegije ili pravna sredstva zaposlenog na osnovu saveznog zakona ili zakona savezne države, odnosno na osnovu bilo kog kolektivnog ugovora."

(ii) Zakon o zaštiti uzbunjivača – glavne odredbe

5 USC § 2302 – Zabranjeni kadrovski postupci

(A) „Kadrovska mera” je—

(i) imenovanje;

(ii) unapređenje;

(iii) mera iz poglavlja 75. ovog naslova ili druga disciplinska ili korektivna mera;

(iv) upućivanje na rad ili premeštaj na drugo radno mesto;

(v) vraćanje na položaj;

(vi) vraćanje na rad;

(vii) ponovno primanje u radni odnos;

(viii) ocena učinka iz poglavlja 43 ovog naslova;

(ix) odluka o zaradi, naknadi zarade ili nagradi, ili odluka o obrazovanju ili obuci ako opravdano može da se očekuje da će to obrazovanje ili obuka dovesti do postavljanja, unapređenja, ocene učinka ili druge mere opisane u ovoj tački;

(x) odluka o upućivanju na psihijatrijsko ispitivanje ili pregled; i

(xi) svaka druga značajnija promena dužnosti, odgovornosti ili uslova rada;

koja se preduzima prema zaposlenom ili kandidatu za zaposlenje na obuhvaćenom položaju u organu, a u slučaju navodnog zabranjenog kadrovskog postupka iz tačke (b)(8), zaposleni ili kandidat za zaposlenje u državnom preduzeću u skladu s definicijom iz člana 9101 naslova 31;

(B) „obuhvaćeni položaj” u vezi s kadrovskom merom je svaki položaj u državnoj službi u kojoj se zapošljavanje vrši na osnovu konkursa, položaj lica na stalnoj funkciji u Višoj izvršnoj službi ili položaj u izuzetoj službi, s tim da ovaj izraz ne obuhvata položaj koji je pre primene kadrovske mere—

(i) izuzet iz zapošljavanja na osnovu konkursa zbog svoje poverljive prirode, uticaja na utvrđivanje politike, učestvovanja u kreiranju politike ili zagovaranja politike; ili

(ii) izuzet iz primene ovog člana na osnovu odluke predsednika kojom se takav postupak određuje kao neophodan i osnovan u skladu sa uslovima dobre uprave;

(C) „organ” je izvršni organ i Vladina kancelarija za štampu, ali ovaj izraz ne obuhvata—

(i) državno preduzeće, izuzev u slučaju navodnog zabranjenog kadrovskog postupka iz tačke (b)(8);

(ii) Savezni istražni biro, Centralnu obaveštajnu agenciju, Odbrambeno-obaveštajnu agenciju, Nacionalnu geopolitičku obaveštajnu agenciju, Nacionalnu bezbednosnu agenciju i, na osnovu odluke predsednika, svaki izvršni organ ili njegovu jedinicu čija osnovna funkcija je obavljanje spoljno-obaveštajnih ili kontraobaveštajnih poslova; ili

(iii) Vladinu kancelariju za odgovornost.

(b) Zaposleni koji ima ovlašćenje da preduzme, naloži drugima da preduzme, preporuči, ili odobri preduzimanje bilo koje kadrovske mere ne sme u izvršavanju tog ovlašćenja da—

(1) vrši diskriminaciju u korist ili protiv bilo kog zaposlenog ili kandidata za zaposlenje—

(A) na osnovu rase, pripadnosti, boje kože, veroispovesti, pola ili nacionalnog porekla, u skladu sa zabranom iz člana 717. Zakona o građanskim pravima iz 1964. godine (42 U.S.C. 2000e–16);

(B) na osnovu starosti, u skladu sa zabranom iz čl. 12. i 15. Zakona o starosnoj diskriminaciji u zapošljavanju iz 1967. godine (29 U.S.C. 631, 633a);

(C) na osnovu pola, u skladu sa zabranom iz člana 6(d) Zakona o pravednim radnim standardima iz 1938. godine (29 U.S.C. 206 (d));

(D) na osnovu invaliditeta, u skladu sa zabranom iz člana 501. Zakona o rehabilitaciji iz 1973. godine (29 U.S.C. 791); ili

(E) na osnovu bračnog stanja ili političkog opredeljenja, u skladu sa zabranom iz odgovarajućeg zakona, pravila ili propisa;

(2) zahteva ili uzima u obzir pismenu ili usmenu preporuku ili izjavu u vezi s licem koje zahteva preduzimanje ili je u razmatranju za preduzimanje bilo koje kadrovske mere, sem u slučaju da je ta preporuka ili izjava zasnovana na ličnom saznanju ili evidencijama lica koje je daje i sadrži—

(A) ocenu učinka na radu, sposobnosti, spremnosti ili stručne spremlje tog lica; ili

(B) ocenu karaktera, lojalnosti ili prikladnosti tog lica;

(3) primora bilo koje lice na preduzimanje političkih radnji (uključujući i davanje političkog doprinosa ili vršenje političke usluge) ili da preduzme bilo kakvu meru protiv zaposlenog ili kandidata za zaposlenje zbog odbijanja bilo kog lica da preduzme te političke radnje;

(4) obmanjuje ili namerno sprečava bilo koje lice u ostvarivanju njegovog prava da konkuriše za zaposlenje;

(5) utiče na bilo koje lice da odustane od konkurisanja za neki položaj da bi time poboljšao ili smanjio izgleda za zaposlenje bilo kog drugog lica;

(6) odobri povlašćeni tretman ili prednost bez ovlašćenja utemeljenog u zakonu, pravilu ili propisu bilo kom zaposlenom ili kandidatu za zaposlenje (uključujući i definisanje obuhvata ili načina konkurisanja ili zahteve za imenovanje na položaj) da bi time poboljšao ili smanjio izgleda za zaposlenje bilo kog drugog lica;

(7) imenuje, zaposli, unapredi ili se zalaže za imenovanje, zapošljavanje ili unapređenje na civilni položaj lica koje je u srodstvu (u skladu sa definicijom iz člana 3110 (a)(3) ovog naslova) s tim zaposlenim, ako je taj položaj je organu u kojem taj zaposleni radi kao državni službenik (u skladu sa definicijom iz člana 3110 (a)(2) ovog naslova) ili nad kojim taj zaposleni ima nadležnost ili kontrolu kao državni službenik;

(8) preduzme ili ne preduzme, ili preti da će preduzeti ili neće preduzeti, kadrovsku meru prema bilo kom zaposlenom ili kandidatu za zaposlenje zbog toga što je—

(A) zaposleni ili kandidat za zaposlenje otkrio informacije za koje zaposleni ili kandidat opravdano smatra da dokazuju—

(i) kršenje bilo kog zakona, pravila ili propisa, ili

(ii) krajnje neracionalno raspolaganje sredstvima, krajnje neracionalno trošenje sredstava, zloupotrebu ovlašćenja ili znatnu i konkretnu opasnost po javno zdravlje ili bezbednost, ako takvo otkrivanje nije izričito zabranjeno zakonom i ako izvršna vlast te informacije nije izričito označila kao tajne u interesu državne bezbednosti ili vođenja spoljnih poslova; ili

(B) specijalnom savetodavcu, generalnom inspektoru nekog organa ili drugom zaposlenom kojeg je direktor organa ovlastio za primanje otkrivenih informacija otkrio informacije za koje zaposleni ili kandidat opravdano smatra da dokazuju —

(i) kršenje bilo kog zakona, pravila ili propisa, ili

(ii) krajnje neracionalno raspolaganje sredstvima, krajnje neracionalno trošenje sredstava, zloupotrebu ovlašćenja ili znatnu i konkretnu opasnost po javno zdravlje ili bezbednost,

(9) preduzme ili ne preduzme, ili preti da će preduzeti ili neće preduzeti, kadrovsku meru prema bilo kom zaposlenom ili kandidatu za zaposlenje zbog —

(A) ostvarivanja prava na žalbu, pritužbu ili žalbu koje ima na osnovu bilo kog zakona, pravila ili propisa;

(B) svedočenja ili drugog zakonitog pomaganja bilo kom fizičkom licu u ostvarivanju nekog od prava iz tačke (A);

(C) saradnje ili otkrivanja informacija generalnom inspektoru nekog organa ili specijalnom savetodavcu u skladu s primenljivim zakonskim odredbama; ili

(D) [1] odbijanja postupanja u skladu sa nalogom zbog čijeg izvršenja bi to lice moralo da prekrši zakon;

(10) vrši diskriminaciju u korist ili protiv bilo kog zaposlenog ili kandidata za zaposlenje na osnovu ponašanja koje ne utiče negativno na učinak zaposlenog, odnosno kandidata ili na učinak drugih, s tim da ništa što je sadržano u ovom stavu ne sprečava organ da prilikom utvrđivanja primerenosti ili prikladnosti uzme u obzir osude zaposlenog ili kandidata za krivična dela u skladu sa zakonima bilo koje savezne države, Distrikta Kolumbija ili Sjedinjenih Država;

(11)

(A) namerno preduzme, preporuči ili odobri neku kadrovsku meru ako ta mera predstavlja kršenje povlašćenog tretmana ratnih veterana; ili

(B) namerno ne preduzme, ne preporuči ili ne odobri neku kadrovsku meru ako nepreduzimanje te mere predstavlja kršenje povlašćenog tretmana ratnih veterana; ili

(12) preduzme ili ne preduzme bilo koju drugu kadrovsku meru ako preduzimanje ili nepreduzimanje te mere predstavlja kršenje bilo kog zakona, pravila ili propisa kojim se sprovode ili koji se odnosi na principe nagrađivanja prema zaslugama iz člana 2301. ovog naslova.

Ova tačka ne može da se tumači tako da dozvoljava uskraćivanje informacija Kongresu ili preduzimanje bilo koje druge kadrovske mere protiv zaposlenog koji otkrije informacije Kongresu.

(c) Načelnik svakog organa je odgovoran za sprečavanje zabranjenih kadrovskih postupaka, za poštovanje i sprovođenje primenljivih zakona, pravila i propisa o državnoj službi i drugih aspekata upravljanja kadrovima, kao i za obezbeđivanje (u dogovoru s Kancelarijom specijalnog savetnika) informisanosti zaposlenih u organu o pravima i pravnim sredstvima koja su im na raspolaganju u skladu s ovim poglavljem i poglavljem 12. ovog naslova. Svako lice kojem načelnik organa poveri ovlašćenja za upravljanje kadrovima ili za neki aspekt upravljanja kadrovima snosi sličnu odgovornost u granicama prenetih ovlašćenja.

(d) Ovaj član ne može da se tumači tako da potire ili umanjuje napore u pravcu obezbeđivanja jednakih mogućnosti zapošljavanja kroz afirmativne mere ili kroz prava ili pravna sredstva koja su na raspolaganju zaposlenom ili kandidatu za zaposlenje na osnovu—

(1) člana 717. Zakona o građanskim pravima iz 1964. godine (42 U.S.C. 2000e–16), koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu rasne pripadnosti, boje kože, veroispovesti, pola ili nacionalnog porekla;

(2) članova 12. i 15. Zakona o starosnoj diskriminaciji u zapošljavanju iz 1967. godine (29 U.S.C. 631, 633a), koji zabranjuju diskriminaciju na osnovu starosti;

(3) člana 6(d) Zakona o pravednim radnim standardima iz 1938. godine (29 U.S.C. 206 (d)), koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu pola;

(4) člana 501. Zakona o rehabilitaciji iz 1973. godine (29 U.S.C. 791), koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu invaliditeta; ili

(5) odredaba bilo kog zakona, pravila ili propisa koji zabranjuju diskriminaciju na osnovu bračnog stanja ili političkog opredeljenja.

(e)

(1) Termin „povlašćeni tretman ratnih veterana” u smislu ovog člana označava bilo koju od sledećih zakonskih odredaba:

(A) članove 2108, 3305 (b), 3309, 3310, 3311, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316, 3317 (b), 3318, 3320, 3351, 3352, 3363, 3501, 3502 (b), 3504, i 4303 (e) i (u vezi s povlašćenim tretmanom kna osnovu člana 7511 (a)(1)(B)) deo II poglavlja 75 i član 7701.

(B) članove 943 (c)(2) i 1784 (c) naslova 10.

(C) član 1308(b) Zakona o očuvanju nacionalnih interesa na Aljasci.

(D) član 301(c) Zakona o službi u inostranstvu iz 1980.godine.

(E) članove 106 (f), [2] 7281 (e), i 7802 (5) [2] naslova 38.

(F) član 1005 (a) naslova 39.

(G) sve druge zakonske odredbe koje direktor Kancelarije za upravljanje kadrovima u pravilnicima označi kao zahteve vezane za povlašćeni tretman ratnih veterana u smislu ovog stava.

(H) sve propise iz tačke (b) ili (c) člana 1302 i sve druge propise kojima se sprovodi neka od zakonskih odredaba pomenuta u prethodnim tačkama.

(2) I pored odredaba ovog naslova koje predviđaju suprotno, ne postoje ovlašćenja za naganje korektivnih mera u vezi sa zabranjenim kadrovskim postupkom iz tačke (b)(11). Ništa što je sadržano u ovom stavu ne utiče na ovlašćenja iz člana 1215. (koja se odnose na disciplinski postupak).

(iii) Izvod iz Zakona o lažnim potraživanjima

31 USC § 3730 – Građanska tužba zbog lažnih potraživanja

(a) Odgovornosti državnog pravobraniloca.— Državni pravobranilac ispituje povrede iz člana 3729. Ako državni pravobranilac utvrdi da je lice prekršilo ili krši član 3729, on može da podnese građansku tužbu protiv tog lica na osnovu ovog člana.

(b) Tužbe privatnih lica.—

(1) Lice može da podnese građansku tužbu zbog povrede člana 3729. za sebe i za Vladu Sjedinjenih Država. Tužba se podnosi u ime Vlade Sjedinjenih Država. Sud može da odbaci tužbu samo ako je državni pravobranilac dao obrazloženu pismenu saglasnost za njeno odbacivanje.

(2) Kopija tužbe i suštinski svi materijalni dokazi i informacije koje lice poseduje u pismenom obliku dostavljaju se Vladi u skladu s pravilom 4(d)(4) Saveznog pravilnika o parničnom postupku. Tužbeni zahtev se podnosi *in camera*, ostaje zapečaćen najmanje 60 dana i ne uručuje se tuženom dok sud to ne naloži. Vlada može da odluči da interveniše i da pokrene postupak u roku od 60 dana od prijema tužbenog zahteva praćenog materijalnim dokazima i informacijama.

(3) Vlada u opravdanim slučajevima može da zahteva od suda da produži rok u kojem tužbeni zahtev ostaje zapečaćen u skladu sa stavom (2). Uz takav zahtev može da bude priložena izjava pod zakletvom ili drugi podnesak *in camera*. Tuženi nije dužan da se izjasni na navode iz tužbenog zahteva podnetog u skladu s ovim članom do isteka roka od 20 dana od opečaćenja tužbenog zahteva i njegovog uručenja tuženom u skladu s pravilom 4. Saveznog pravilnika o parničnom postupku.

(4) Pre isteka roka od 60 dana, odnosno produženog roka iz stava (3), Vlada—

(A) pokreće postupak, u kom slučaju tužbu podnosi Vlada; ili

(B) obaveštava sud da ne želi da preuzme tužbu, u kom slučaju lice koje je podnelo tužbu ima pravo da pokrene postupak.

(5) Kada lice podnese tužbu na osnovu ovog stava, nijedno lice osim Vlade ne sme da interveniše niti da podnese povezanu tužbu na osnovu činjenica na kojima se zasniva podneta tužba.

(c) Prava strana u *qui tam* tužbi.—

(1) Ako Vlada preuzme tužbu, ona ima primarnu odgovornost za gonjenje i za nju nisu obavezujuće radnje lica koje je podnelo tužbu. To lice ima pravo da ostane strana u tužbi, uz ograničenja utvrđena u stavu (2).

(2)

(A) Vlada može da odbaci tužbu i pored prigovora lica koje je tužbu pokrenulo ako je Vlada to lice obavestila o podnošenju zahteva i ako je sud tom licu pružio priliku za održavanje pretresa povodom zahteva.

(B) Vlada može da izvrši poravnanje sa tuženim i pored prigovora lica koje je tužbu pokrenulo ako sud nakon pretresa utvrdi da je predloženo poravnanje pravedno, adekvatno i razumno u datim okolnostima. Taj pretres može da se održi *in camera* ako za to postoje opravdani razlozi.

(C) Ako Vlada dokaže da bi neograničeno učešće lica koje je pokrenulo tužbu u toku parničnog postupka ometalo ili nepotrebno usporilo vođenje slučaja od strane Vlade, ili da bi predstavljalo nepotrebno ponavljanje, da ne bi bilo relevantno ili da bi dovelo do uznemiravanja, sud ima diskreciono pravo da ograniči učešće tog lica, i to—

(i) ograničavanjem broja svedoka koje to lice može da pozove;

(ii) ograničavanjem trajanja iskaza tih svedoka;

(iii) ograničavanjem unakrsnog ispitivanja svedoka od strane tog lica; ili

(iv) drugim ograničavanjem učešća tog lica u parničnom postupku.

(D) Ako tuženi dokaže da bi neograničeno učešće lica koje je pokrenulo tužbu u toku parničnog postupka dovelo do uznemiravanja ili bi tuženom predstavljalo nepotrebno opterećenje ili prouzrokovalo nepotrebne troškove, sud može da ograniči učešće tog lica u parničnom postupku.

(3) Ako Vlada odluči da ne preuzme tužbu, lice koje je podnelo tužbeni zahtev ima pravo da pokrene postupak. Vladi se na zahtev dostavljaju kopije svih izjašnjenja dostavljenih u postupku, kao i kopije svih usmenih izjava datih na zapisnik (o trošku Vlade). Kada lice nastavi tužbeni postupak, sud može i bez ograničavanja statusa i prava lica koje je pokrenulo postupak da dozvoli Vladi da naknadno interveniše ako za to postoji opravdan razlog.

(4) Nezavisno od toga da li Vlada preuzima tužbeni postupak ili ne, ako Vlada dokaže da bi određene radnje utvrđivanja činjenica od strane lica koje je podnelo tužbeni zahtev ometale istragu ili gonjenje krivičnog dela ili slučaja građanskopravne odgovornosti na osnovu istih činjenica, sud može da odloži to utvrđivanje činjenica za najviše 60 dana. Takvo dokazivanje se vrši *in camera*. Sud može da produži rok od 60 dana ako je u daljem postupku *in camera* dokazano da je Vlada vodila krivičnu ili građanskopravnu istragu ili postupak s razumnom marljivošću i da bi predloženo utvrđivanje činjenica u parničnom postupku ometalo krivičnu ili građanskopravnu istragu ili postupak koji je u toku.

(5) I pored odredaba podčlana (b), Vlada može da odluči da tužbeni zahtev reši korišćenjem alternativnih pravnih sredstava koja su joj na raspolaganju, uključujući i upravni postupak za utvrđivanje novčane kazne na osnovu građanskopravne odgovornosti. Ako se to pravno sredstvo koristi u drugom postupku, lice koje je podnelo tužbeni zahtev u tom postupku ima ista prava koja bi imalo i da je postupak nastavljen u skladu s ovim članom. Svaki zaključak ili sudska odluka u takvom alternativnom postupku koji postanu pravosnažni su obavezujući za sve strane u tužbenom postupku u skladu s ovim članom. Za potrebe prethodne rečenice, zaključak ili odluka su pravosnažni ako je odgovarajući sud Sjedinjenih Država doneo konačnu odluku o žalbi, ako su istekli svi rokovi za žalbu na zaključak ili odluku ili ako protiv zaključka ili odluke žalba nije dozvoljena.

(d) Odluka u korist *qui tam* tužioca.—

(1) Ako Vlada preuzme tužbu koju je podnelo lice iz podčlana (b), to lice, uz uslove iz druge rečenice ovog stava, ima pravo na najmanje 15, a najviše 25 procenata sredstava dodeljenih sudskom odlukom ili ostvarenih u poravnanju, u zavisnosti od obima u kojem je

to lice suštinski doprinelo gonjenju. Ako sud utvrdi da je tužba zasnovana prvenstveno na obelodanjivanju konkretnih informacija (osim informacija koje je dostavilo lice koje je podnelo tužbeni zahtev) u vezi s navodima ili radnjama u krivičnom, parničnom ili upravnom pretresu, u izveštaju, pretresu, reviziji ili istrazi koje vrši Kongres, upravni organ ili Kancelarija Vlade za računovodstvo ili u sredstvima javnog informisanja, sud može da dosudi iznos koji smatra odgovarajućim, a najmanje 10 procenata od ostvarenih sredstava, ceneći značaj informacija i ulogu lica koje je podnelo tužbeni zahtev u dovođenju slučaja do parnice. Sva plaćanja licu iz prve, odnosno druge rečenice ovog stava vrše se iz ostvarenih sredstava. To lice takođe ima pravo i na naknadu opravdanih troškova za koje sud utvrdi da su bili nužni, uvećanu za opravdane naknade i troškove angažovanja advokata. Svi ti izdaci, naknade i troškovi naplaćuju se od tuženog.

(2) Ako Vlada ne preuzme tužbu u skladu s ovim članom, lice koje je podnelo tužbeni zahtev ili koje vrši poravnanje ima pravo na iznos za koji sud utvrdi da je opravdan na ime građanskopravne kazne i odštete. Taj iznos ne može da bude manji od 25 procenata ni veći od 30 procenata sredstava ostvarenih tužbom ili poravnanjem i isplaćuje se iz tih sredstava. To lice takođe ima pravo i na naknadu opravdanih troškova za koje sud utvrdi da su bili nužni, uvećanu za opravdane naknade i troškove angažovanja advokata. Svi ti izdaci, naknade i troškovi naplaćuju se od tuženog.

(3) Nezavisno od toga da li je Vlada preuzela tužbu ili ne, ako sud utvrdi da je tužbu podnelo lice koje je planiralo i pokrenulo kršenje člana 3729. na osnovu kojeg je tužba podneta, sud može, ukoliko smatra za shodno, da smanji udeo u ostvarenim sredstvima na koji bi to lice inače imalo pravo na osnovu stava (1) ili (2) ovog podčlana, uzimajući u obzir ulogu koju je to lice imalo u dovođenju slučaja do parnice, kao i sve relevantne okolnosti koje se tiču pomenutog kršenja. Ako je lice koje je podnelo tužbu osuđeno za krivično delo zbog svoje uloge u kršenju člana 3729, to lice se isključuje iz parničnog postupka i nema pravo na udeo u ostvarenim sredstvima. Isključenje tog lica iz postupka ne utiče na pravo Sjedinjenih Država da nastave postupak preko Ministarstva pravde kao svog zastupnika.

(4) Ako Vlada ne preuzme tužbu, a lice koje je podnelo tužbeni zahtev nastavi s parnicom, sud može da dosudi tuženom opravdane naknade i troškove angažovanja advokata ako tuženi dobije spor i ako sud utvrdi da je lice koje je podnelo tužbu očigledno postupalo neozboljno, da mu je cilj očigledno bio da stvori smetnju ili da je osnovni cilj podnošenja tužbe bilo uznemiravanje.

(e) Zabrana određenih tužbi.—

(1) Nijedan sud nije nadležan za tužbu koju bivši ili sadašnji pripadnik oružanih snaga podnese u skladu sa podčlanom (b) ovog člana protiv pripadnika oružanih snaga u vezi sa službom tog lica u oružanim snagama.

(2) (A) Nijedan sud nije nadležan za tužbu podnetu na osnovu podčlana (b) protiv poslanika u Kongresu, predstavnika pravosudnih organa ili višeg funkcionera izvršnog organa ako je tužba zasnovana na dokazima ili informacijama s kojima je Vlada bila upoznata u vreme podnošenja tužbe.

(B) „Viši funkcioner izvršnog organa” u smislu ovog stava je svaki funkcioner ili zaposleni iz stavova (1) do (8) člana 101(f) Zakona o etičkom postupanju organa vlasti iz 1978. godine (5 U.S.C. App.).

(3) Lice ni u kom slučaju ne može da podnese tužbu u skladu sa podčlanom (b) na osnovu navoda ili radnji koje su predmet parničnog postupka ili upravnog postupka za naknadu štete u kojem Vlada već učestvuje kao strana u sporu.

(4)

(A) Sud će odbaciti tužbu ili tužbeni zahtev na osnovu ovog člana, osim u slučaju da se Vlada tome protivi, ako su u osnovi isti navodi ili radnje koje su predmet tužbe ili tužbenog zahteva javno otkriveni—

(i) in a Federal criminal, civil, ili administrative hearing in which Vlada ili its agent is a party;

- (ii) u izveštaju, pretresu, reviziji ili istrazi koje vrši Kongres, upravni organ ili Kancelarija Vlade za računovodstvo; ili
- (iii) u sredstvima javnog informisanja,
- osim u slučaju da je tužbu podneo državni pravobranilac ili je lice koje je podnelo tužbu istovremeno i prvobitni izvor tih informacija.
- (B) „Prvobitni izvor” u smislu ovog stava je fizičko lice koje (i) je pre javnog otkrivanja u skladu sa podčlanom (e)(4)(a) dobrovoljno otkrilo Vladi informacije na kojima se zasnivaju navodi ili radnje u tužbenom zahtevu, ili (2) poseduje saznanja koja nisu povezana s javno otkrivenim navodima ili radnjama i suštinski proširuju te navode ili radnje i koje je te informacije dobrovoljno dostavilo Vladi pre podnošenja tužbe u skladu s ovim članom.
- (f) Isključenje odgovornosti Vlade za određene troškove.— Vlada ne odgovara za troškove koji nastanu za lice prilikom podnošenja tužbe u skladu s ovim članom.
- (g) Naknade i troškovi tužioca u slučaju dobijanja spora.— U parničnim postupcima koje u skladu s ovim članom pokreću Sjedinjene Države primenjuju se odredbe člana 2412 (d) naslova 28.
- (h) Zadovoljenje u slučaju odmazde.—
- (1) Opšte.— Zaposleni, izvođač ili zastupnik ima pravo na svako zadovoljenje koje je potrebno da bi se zaposlenom, izvođaču ili zastupniku nadoknadila naneta šteta u slučaju da je taj zaposleni, izvođač ili zastupnik otpušten, premešten, suspendovan, da mu je prećeno, da je uznemiravan ili da je na bilo koji drugi način bio žrtva diskriminacije u vezi sa uslovima zapošljavanja zbog zakonitih radnji koje je zaposleni, izvođač ili zastupnik ili s njim povezano lice preduzeo u vezi s tužbom podnetom u skladu s ovim članom ili u vezi s drugim radnjama preduzetim da bi se zaustavilo jedno ili više kršenja ovog odeljka.
- (2) Zadovoljenje.— Zadovoljenje iz stava (1) podrazumeva vraćanje na radno mesto sa istim stepenom starešinstva koji bi zaposleni, izvođač ili zastupnik imao da nije bilo diskriminacije, isplatu dvostrukog iznosa zaostalih zarada sa zaračunatom kamatom i naknadu za sve posebne štete koje su nastale kao posledica diskriminacije, uključujući sudske troškove i opravdane troškove angažovanja advokata. Tužba na osnovu ovog podčlana može da se podnese odgovarajućem okružnom sudu Sjedinjenih Država za zadovoljenje predviđeno ovim podčlanom.
- (3) Ograničenje vezano za pokretanje parničnog postupka.— Parnični postupak na osnovu ovog člana nije moguće pokrenuti nakon isteka 3 godine od datuma kada je odmazda izvršena.

PRILOG 3 - UJEDINJENO KRALJEVSTVO

ZAKON O OBELODANJIVANJU JAVNOG INTERESA IZ 1998.

Ključne odredbe Zakona, umetnute u Zakon o pravima u zapošljavanju iz 1996. (ERA)

Član 43B

Obelodanjivanje koje ispunjava uslove za zaštitu

(1) „Kvalifikovano obelodanjivanje” u smislu ovog dela je svako obelodanjivanje informacija koje, prema opravdanom uverenju radnika koji obelodanjivanje vrši, otkrivaju neku ili sve dole navedene činjenice:

(a) da je izvršeno krivično delo, da je izvršenje krivičnog dela u toku ili da može da dođe do izvršenja krivičnog dela,

(b) da neko lice nije ispunilo, ne ispunjava ili verovatno neće ispuniti neku zakonsku obavezu koju ima,

(c) da se dogodio, da se događa ili da će se dogoditi slučaj nesprovođenja pravde,

(d) da su zdravlje ili bezbednost bilo kog lica bili ugroženi, da su trenutno ugroženi ili da mogu da budu ugroženi,

(e) da je naneta šteta, da se nanosi šteta ili da može da bude naneta šteta životnoj sredini, ili

(f) da su informacije koje ukazuju na činjenice iz prethodnih stavova namerno prikrivene, da se namerno prikrivaju ili da mogu da budu namerno prikrivene.

(2) Za potrebe stava (1) nije od značaja da li je do propusta došlo, odnosno da li se on odigrava ili mogao da se odigra u Ujedinjenom Kraljevstvu ili drugde, kao i da li se na njega primenjuje pravo Ujedinjenog Kraljevstva ili bilo koje druge zemlje ili teritorije.

(3) Obelodanjivanje informacija ne predstavlja kvalifikovano obelodanjivanje ako lice koje informacije obelodanjuje time izvrši povredu zakona.

(4) Obelodanjivanje informacija na koje u sudskom postupku može da se primeni pravo privilegovanosti poslovnih informacija u pravnoj struci (odnosno, u Škotskoj, pravo na poverljivost odnosa između klijenta i profesionalnog pravnog savetnika) ne predstavlja kvalifikovano obelodanjivanje ako ga vrši lice kojem su te informacije otkrivene u okviru traženja pravnog saveta.

(5) „Odgovarajući propust” u vezi s kvalifikovanim obelodanjivanjem u smislu ovog dela je pitanje na koje se primenjuju tačke (a) do (f) of stava (1).

Član 43C

Obelodanjivanje poslodavcu ili drugom odgovornom licu

(1) Kvalifikovano obelodanjivanje je izvršeno u skladu s ovim članom ako radnik u dobroj veri obelodani informacije-

(a) svom poslodavcu, ili

(b) ako radnik opravdano smatra da se odgovarajući propust odnosi isključivo ili pretežno na -

(i) ponašanje lica koje nije njegov poslodavac, ili

(ii) bilo koje drugo pitanje za koje je zakonski odgovorno lice koje nije njegov poslodavac – tom drugom licu.

(2) Za potrebe ovog dela, ako koji, u skladu s postupkom za čiju primenu ima dozvolu svog poslodavca, izvrši kvalifikovano obelodanjivanje licu koje nije njegov poslodavac, smatra će se da je izvršio kvalifikovano obelodanjivanje svom poslodavcu.

Član 43F

Obelodanjivanje propisanom licu

(1) Kvalifikovano obelodanjivanje je izvršeno u skladu s ovim članom ako radnik-

(a) obelodani informacije u dobroj veri licu koje je propisano rešenjem Državnog sekretara za potrebe ovog člana, i ako

(b) opravdano smatra-

(i) da odgovarajući propust spada u pitanja za koja je to lice propisano kao nadležno, i

(ii) da su obelodanjene informacije i svi navodi koji su u njima sadržani suštinski tačni.

(2) U rešenju kojim se propisuje nadležnost lica za potrebe ovog člana mogu da budu imenovana lica ili opisi lica i ono sadrži opis pitanja za koje je propisana nadležnost svakog od tih lica, odnosno svakog lica koje obavlja opisane poslove.

Član 43G

Obelodanjivanje u drugim slučajevima

(1) Kvalifikovano obelodanjivanje je izvršeno u skladu s ovim članom ako-

(a) radnik obelodani informacije u dobroj veri,

(b) radnik opravdano smatra da su obelodanjene informacije i svi navodi koji su u njima sadržani suštinski tačni,

(c) radnik ne vrši obelodanjivanje radi sticanja lične koristi,

(d) je ispunjen bilo koji od uslova iz stava (2), i

(e) ako je, s obzirom na okolnosti slučaja, takvo obelodanjivanje opravdano.

(2) Uslovi iz tačke (1)(d) su-

(a) da radnik u vreme obelodanjivanja opravdano smatra da će pretrpeti štetne posledice kod svog poslodavca ako izvrši obelodanjivanje poslodavcu ili obelodanjivanje u skladu sa članom 43F,

(b) da radnik, u slučaju kada ne postoji propisano lice u smislu člana 43F u odnosu na odgovarajući propust, opravdano smatra da postoji verovatnoća da će dokazi koji se odnose na odgovarajući propust biti zataškani ili uništeni ako izvrši obelodanjivanje svom poslodavcu, ili

(c) da je radnik prethodno izvršio obelodanjivanje u osnovi istih informacija - (i) svom poslodavcu, ili

(ii) u skladu sa članom 43F.

(3) Kod utvrđivanja opravdanosti obelodanjivanja od strane radnika u smislu tačke (1)(e), u obzir se uzima pre svega-

(a) identitet lica kojem se informacije obelodanjuju,

(b) ozbiljnost odgovarajućeg propusta,

(c) da li odgovarajući propust i dalje traje ili može da se dogodi u budućnosti,

(d) da li obelodanjivanje predstavlja povredu tajnosti na koju je poslodavac obavezan u odnosima sa bilo kojim drugim licem,

(e) u slučaju iz tač. (2)(c)(i) ili (ii), radnje koje je poslodavac ili lice kojem je prethodno obelodanjivanje izvršeno u skladu sa članom 43F preduzeo ili može opravdano da se očekuje da je preduzeo na osnovu prethodnog obelodanjivanja, i

(f) u slučaju iz tačke (2)(c)(i), da li je radnik prilikom obelodanjivanja poslodavcu poštovao postupak čije korišćenje je odobrio poslodavac.

(4) Naknadnim obelodanjivanjem u smislu ovog člana može da se smatra obelodanjivanje u osnovi istih informacija koje su bile predmet prethodnog obelodanjivanja iz tačke (2)(c), čak i ako se naknadno obelodanjivanje odnosi i na informacije o radnjama koje je neko lice preduzelo ili nije preduzelo na osnovu prethodnog obelodanjivanja.

Član 43H

Obelodanjivanje izuzetno ozbiljnog propusta

(1) Kvalifikovano obelodanjivanje se vrši u skladu s ovim članom ako-

radnik obelodanjuje informacije u dobroj veri,

(b) radnik opravdano smatra da su obelodanjene informacije i svi navodi koji su u njima sadržani suštinski tačni,

(c) radnik ne vrši obelodanjivanje radi sticanja lične koristi,

(d) je odgovarajući propust izuzetno ozbiljne prirode,

(e) je, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, opravdano da radnik izvrši obelodanjivanje.

(2) Kod određivanja da li je opravdano da radnik izvrši obelodanjivanje u smislu tačke (1)(e), u obzir se uzima pre svega identitet lica kojem se informacije obelodanjuju.

Član 43J

Ugovorne obaveze čuvanja tajnosti

(1) Svaka odredba ugovora na koji se primenjuje ovaj član je ništavna ukoliko joj je svrha da spreči radnika da izvrši zaštićeno obelodanjivanje.

(2) Ovaj član se primenjuje na svaki ugovor između radnika i njegovog poslodavca (nezavisno od toga da li je u pitanju ugovor o radu ili drugi ugovor), uključujući i ugovor o nepokretanju ili nenastavljanju postupka na osnovu ovog člana ili postupka zbog povrede ugovora.

PRILOG 4 - HOLANDIJA

Uzorak postupka za reagovanje u slučaju sumnje na zloupotrebe u preduzećima u 2010.

Procesna pravila reagovanja u slučaju sumnje na zloupotrebu

Fondacija za rad smatra da je važno da zaposleni imaju mogućnost da na najprikladniji način prijave sumnju na zloupotrebu u svojim preduzećima, a da se pri tom ne izlažu riziku. To zahteva postojanje odgovarajućeg postupka. Načini na koje će se on sprovoditi u preduzećima zavisi od njihove veličine i prirode njihove delatnosti.

U ovom prilogu predstavljen je jedan mogući skup pravila za reagovanje u slučaju sumnje na zloupotrebu, na osnovu osnovnih komponenti „Izjave o reagovanju u slučaju sumnje na zloupotrebu u preduzećima”.

Lokalnim učesnicima je prepušteno da odluče koji od sledećih članova će – u izvornom obliku ili izmenjeni – biti uključeni u procesna pravila, u zavisnosti od veličine i prirode preduzeća.

Odeljak 1. Definicije

Član 1.

U ovim pravilima, sledeći izrazi imaju dolenađena značenja:

- zaposleni: lice koje radi za poslodavac, bilo da je angažovano na osnovu ugovora o radu ili ne;
- spoljno treće lice: spoljno treće lice iz člana 6.1;
- savetodavac: lice iz člana 4;
- čelnik preduzeća: lice koje, samo ili u dogovoru s drugima, predstavlja najviši nivo vlasti u organizaciji poslodavca;
- odgovorno lice: rukovodilac koji je neposredno ili posredno odgovoran za organizacionu jedinicu u kojoj zaposleni radi i/ili u kojoj postoji sumnja na zloupotrebu;
- nadređeni: neposredno nadređeni zaposlenog;
- savetnik: lice koje je imenovano da obavlja tu funkciju u organizaciji poslodavca;
- sumnja na zloupotrebu: opravdana sumnja u vezi sa činjenicama ili okolnostima u organizaciji u kojoj zaposleni radi koje se tiču javnog interesa, a odnose se na:
 - a. krivično delo (ili opasnost izvršenja krivičnog dela);
 - b. kršenje pravila (ili opasnost kršenja pravila);
 - c. opasnost za javno zdravlje, javnu bezbednost ili životnu sredinu (ili pretnju pojave takve opasnosti);
 - d. namerno obmanjivanje organa vlasti (ili opasnost takvog postupanja);
 - e. nenamensko trošenje javnih sredstava (ili opasnost nenamenskog trošenja); ili
 - f. namerno prikrivanje, uništavanje ili manipulisanje informacijama u vezi s tim činjenicama (ili opasnost od takvog postupanja).

Odeljak 2. Interni postupak

Član 2. Interni izveštaj koji se podnosi nadređenom, odgovornom licu i/ili savetniku

1. Osim u slučajevima iz člana 5.2, zaposleni prijavljuju sumnju na zloupotrebu svojim nadređenima ili, ako takvo postupanje nije poželjno, odgovornom licu ili, ako takvo

postupanje nije poželjno, savetniku. Zaposleni takođe mogu da prijave sumnju na zloupotrebu savetniku i ako su je prijavili svom nadređenom ili odgovornom licu.

2. Na zahtev, nadređeni ili odgovorno lice je dužan da napravi zabeležku o prijavi, uz evidentiranje datuma njenog prijema, i da dostavi dokument zaposlenom na potpisivanje. Zaposlenom se dostavlja verodostojan primerak dokumenta. Nadređeni ili odgovorno lice se stara da čelnik preduzeća bude odmah obavešten o sumnji na zloupotrebu i o datumu prijema prijave i obezbeđuje da čelnik preduzeća dobije primerak tog dokumenta. Ako je zaposleni svoje sumnje prijavio savetniku, savetnik je takođe dužan da obavesti čelnika preduzeća o izveštaju i datumu njegovog prijema, ali samo u vreme i na način dogovoren sa zaposlenim.

3. Istraga sumnje na zloupotrebu se pokreće odmah.

4. Čelnik preduzeća šalje potvrdu zaposlenom koji je prijavio sumnju na zloupotrebu, sa upućivanjem na originalni primerak prijave. Potvrda se šalje čak i ako je zaposleni sa svojim sumnjama upoznao savetnika, a ne nadređenog ili odgovorno lice.

5. Čelnik preduzeća odlučuje da li spoljno treće lice iz člana 6.1. treba obavestiti o internoj prijavi sumnje na zloupotrebu.

Član 3. Zaključci

1. Čelnik preduzeća ili lice koje on ovlasti pismenim putem obaveštava zaposlenog o zaključcima čelnika preduzeća u vezi sa sumnjom na zloupotrebu, a to obaveštenje se dostavlja u roku od osam nedelja od podnošenja interne prijave. U obaveštenju se takođe navode i radnje koje su preduzete na osnovu prijave zaposlenog.

2. Ako čelnik preduzeća nije u mogućnosti da obavesti zaposlenog o svojim zaključcima u roku od osam nedelja, on ili njegov predstavnik o tome obaveštava zaposlenog i navode vreme kada zaposleni može da očekuje da će biti upoznat sa zaključcima.

Član 4. Savetodavac

1. Zaposleni može da prijavi sumnju na zloupotrebu savetodavcu i da zahteva njegov savet u poverenju.

2. Savetodavac može da bude bilo koje lice u koje zaposleni ima poverenja i koje ima obavezu čuvanja poslovne ili službene tajne.

Odeljak 3. Prijavljivanje sumnje na zloupotrebu spoljnom trećem licu

Član 5.

1. Uz primenu odredaba člana 6, zaposleni može da prijavi sumnju na zloupotrebu spoljnom trećem licu iz člana 6.1. u slučaju da:

- a. nije saglasan sa zaključcima iz člana 3;
- b. nije primio te zaključke u propisanom roku iz čl. 3.1. i 3.2;
- c. je rok iz člana 3.2. neopravdano dug s obzirom na okolnosti slučaja i zaposleni je uputio prigovor čelniku preduzeća; ili
- d. se primenjuje izuzetak iz sledećeg stava.

2. Izuzetak iz člana 5.1.d. primenjuje se ako

- a. je zbog neposredne pretnje koja se tiče ozbiljnog i prečeg javnog interesa zahteva trenutno prijavljivanje organima izvan preduzeća;
- b. se zaposleni osnovano plaši odmazde ako interno prijavi nepravilnost;
- c. postoji jasan rizik da će dokazi biti sakriveni ili uništeni;
- d. je izvršeno prethodno prijavljivanje suštinski iste zloupotrebe u skladu s ovim postupkom, ali nije imalo željeno dejstvo; ili
- e. je zaposleni dužan ili ovlašćen u skladu sa zakonom da odmah prijavi stvar organima izvan preduzeća.

Član 6.

1. Spoljno treće lice u smislu ovog zakona je svaka organizacija ili predstavnik organizacije, osim savetnika ili savetodavca, kojem zaposleni prijavi sumnju na zloupotrebu zbog toga što je, prema njegovom obrazloženom mišljenju i s obzirom na okolnosti slučaja, javni interes vezan za prijavljivanje zloupotrebe preči od interesa poslodavca da sačuva poverljivost i koje, po obrazloženom mišljenju zaposlenog, može da se smatra sposobnim da otkloni ili naloži otklanjanje zloupotrebe, bilo neposredno ili posredno.

2. Uz primenu odredaba člana 6.3, zaposleni može da prijavi sumnju na zloupotrebu spoljnom trećem licu iz prethodnog stava u nekom od slučajeva iz člana 5.

3. Zaposleni prijavljuje sumnju na zloupotrebu spoljnom trećem licu koje smatra najprikladnijim s obzirom na okolnosti slučaja, vodeći računa o tome koliko efikasno to lice može da interveniše, kao i interes poslodavca da gubici ili štete usled takve intervencije budu minimalni, ukoliko ti gubici ili štete nisu nužno posledica mera preduzetih za sprečavanje zloupotrebe.

4. Što je veći rizik da će prijavljivanje sumnje na zloupotrebu spoljnom licu naneti poslodavcu ozbiljne gubitke ili štetu, to zaposleni mora da ima jači osnov za sumnju pre nego što tako postupi.

Odeljak 4. Pravna zaštita

Član 7.

1. Zaposleni koji je prijavio sumnju na zloupotrebu u skladu s odredbama ovih pravila ne sme zbog toga da trpi nikakve štetne posledice na svom poslu.

2. Savetodavac iz člana 4. ili savetnik iz člana 1. koji pod ugovorom radi kod poslodavca ne sme da trpi nikakve štetne posledice na svom poslu zbog svog postupanja u tom svojstvu u skladu s ovim pravilima.

Odeljak 5. Datum stupanja na snagu

Član 8.

Ova pravila stupaju na snagu 1. (mesec) (godina).

PRILOG 5 - MOLDAVIJA

NACRT ZAKONA O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Poglavlje I

Opšte odredbe

Član 1. Cilj zakona

Cilj ovog zakona je podsticanje građana da se uključe u obelodanjivanje povreda zakona.

Član 2. Predmet i oblast primene

Ovim zakonom uređuju se mere zaštite fizičkih lica koja dobronamerno i u javnom interesu upozoravaju nadležne organe vlasti o navodnim kršenjima zakonskih propisa, koja se manifestuju kao dela korupcije i povezana dela, privredna i fiskalna krivična dela, kršenje deontoloških normi ili drugi vid kršenja propisa u privatnom ili javnom sektoru koji predstavlja pretnju za javno zdravlje i bezbednost ili zdravlje i bezbednost pojedinca.

Član 3. Glavni pojmovi

Sledeći termini i izrazi u ovom zakonu imaju sledeća značenja:

Upozorenje – dobronamerno pismeno obaveštavanje organa zaštite u skladu sa članom 6. ovog zakona o određenim činjenicama u vezi s navodnim kršenjem zakona u oblastima iz člana 2.

Uzbunjivač – svako lice koje dobronamerno dostavi upozorenje i primi potvrdu o statusu uzbunjivača koju izdaje organ za zaštitu.

Delo korupcije i povezano delo – dela iz člana 16. Zakona broj 90-XVI od 25. aprila 2008. godine o uzbunjivanju i borbi protiv korupcije.

Privredna krivična dela – dela iz poglavlja XV (XIV) Krivičnog zakonika Republike Moldavije.

Deontološke norme – norme propisane Kodeksom ponašanja državnih službenika, statutima, pravilnicima i drugim zakonskim i normativnim aktima, uključujući i odeljke o etici i disciplini zaposlenih.

Fiskalne norme – norme propisane fiskalnim zakonodavstvom.

Zdravlje pojedinca – lično zdravlje svakog pojedinca, koje u velikoj meri zavisi od njega lično, njegovog načina života i naslednih faktora, kao i od stanja sistema zdravstvene zaštite.

Javno zdravlje – zdravlje društva u celini, koje obuhvata zdravlje svakog člana pojedinačno i na koje utiču politički, društveni, ekonomski i lični uslovi.

Bezbednost pojedinca – stanje u kojem je pojedinac zaštićen od štete, ugrožavanja, grešaka, nezgoda raznih vrsta ili posledica fizičke, društvene, duhovne, materijalne, političke, emocionalne, profesionalne, psihološke ili obrazovne prirode ili bilo koje druge vrste, a koje se smatraju nepoželjnim za konkretnog pojedinca.

Javna bezbednost – nivo bezbednosti društva u celini koji omogućava sprečavanje i zaptitu od događaja koji se manifestuju kao konkretne pretnja za društvo u celini, kao što su krivična dela ili elementarne nepogode.

Organi zaštite – organi iz člana 5. koji su ovlašćeni da primaju upozorenja i izdaju potvrdu o statusu uzbunjivača.

Istražni organi – organi čije nadležnosti obuhvataju istragu dostavljenih upozorenja.

Intervencijski organi – organi koji su na osnovu svojih ovlašćenja dužni da preduzmu mere radi otklanjanja uočenih kršenja propisa.

Radnje odmazde – svaka sankcija, pretnja, ukidanje usluga ili druga radnja koju prema uzbunjivaču preduzima bilo koje drugo lice kao posledicu upozorenja.

Član 4. Opšte odredbe

Načela koja uređuju zaštitu uzbunjivača su:

načelo zakonitosti, prema kojem su pravna lica i njihovi zaposleni dužni da poštuju prava i slobode građana, procesne norme, slobodnu konkurenciju i ravnopravan tretman korisnika usluga u skladu sa zakonom;

načelo poverljivosti, prema kojem su organi zaštite, istražni organi i intervencijski organi dužni da čuvaju tajnost podataka o ličnosti uzbunjivača, kao i svih drugih podataka iz sadržaja upozorenja na osnovu kojih je moguće otkriti identitet uzbunjivača, nezavisno od toga da li je uzbunjivač te informacije otkrio trećim licima;

načelo nesankcionisanja, prema kojem se uzbunjivači ne sankcionišu ni neposredno ni posredno primenom sankcije bilo koje vrste u vezi s upozorenjem. U slučaju uzbunjivanja, ne primenjuju se deontološke ili profesionalne norme koje bi u krajnjoj liniji mogle da sprečavaju upozoravanje;

načelo dobrog postupanja, prema kojem uzbunjivač uživa zaštitu i podstiče se dostavljanje upozorenja, da bi se motivisalo uzbunjivanje;

načelo ravnoteže, prema kojem jedno lice ne može da pretegne nad odredbama ovog zakona i ublaži upravnu ili disciplinsku sankciju za ozbiljniju radnju povrede;

načelo dobre volje, prema kojem je lice koje dostavlja upozorenje uvereno da je radnja stvarna ili da radnja predstavlja kršenje zakona.

Poglavlje II

Postupak upozoravanja

Član 5. Organi zaštite

Organi ovlašćeni da pružaju pomoć uzbunjivačima su:

CFECC (u daljem tekstu: Centar)

Javno tužilaštvo, u slučajevima kršenja koje počine zaposleni u Centru.

Član 6. Postupak dostavljanja upozorenja

Upozorenje se dostavlja u pisanom obliku, na jeziku koji je u službenoj upotrebi ili na drugom jeziku u skladu sa Zakonom o korišćenju jezika koji se govore na teritoriji Republike Moldavije.

Upozorenje obavezno mora da nosi potpis lica koje ga je dostavilo i da sadrži podatke o njegovom identitetu.

Uz upozorenje mogu da se prilože materijali koji potvrđuju u njemu sadržane činjenice.

Upozorenje se upisuje u Registar upozorenja izdavanjem dokaza o upisu upozorenja i informacija o pravima i obavezama uzbunjivača, u skladu s ovim zakonom.

Organ za zaštitu u roku od 5 radnih dana donosi odluku o pokretanju istrage od strane organa nadležnog za njeno sprovođenje. Po pokretanju istrage ili prosleđivanju slučaja istražnom organu radi sprovođenja istrage, lice koje je dostavilo upozorenje stiče status uzbunjivača i na njegov zahtev mu se izdaje potvrda kojom se taj status potvrđuje.

Ako je odlučeno da se istraga pokrene u okviru organa za zaštitu ili ako je slučaj prosleđen istražnom organu, upućuje se zahtev za istragu slučaja, koji treba da sadrži podatke iz upozorenja kojima se potvrđuju materijali, ali bez ikakvih podataka o uzbunjivaču.

U slučaju da se podaci sadržani u upozorenju odnose na nadležnost organa za zaštitu, on je dužan da ga razmotri u roku od najviše 45 dana.

Po prijemu zahteva za istragu slučaja, istražno telo je dužno da ga razmotri i da obavesti organ za zaštitu o rezultatima istrage u roku od 45 dana.

Na osnovu usmenog ili pismenog zahteva uzbunjivača, organ za zaštitu je dužan da uzbunjivača obavesti o rezultatima istrage u roku od 3 radnih dana. Način i oblik komunikacije se određuje zajedno sa uzbunjivačem.

U postupku istrage, organ za zaštitu ili istražni organ je dužan da proveri činjenice navedene u zahtevu za pokretanje istrage davanjem pravne procene potvrđenih pojedinosti, ali bez otkrivanja identiteta uzbunjivača.

Zahtev podnet organu za zaštitu u pisanom obliku koji nije obuhvaćen odredbama Zakona o podnošenju zahteva ili Zakonika o krivičnom postupku se ne smatra upozorenjem.

Član 7. Registar upozorenja

Registar upozorenja se vodi u elektronskom obliku i sadrži sledeće podatke:

- registarski broj upozorenja;
- datum i sat prijema upozorenja;
- podatke o identitetu uzbunjivača;
- sažetak upozorenja;
- donetu odluku;
- datum usvajanja odluke;
- rok za obaveštavanje o rezultate;
- podatak o izdavanju potvrde o statusu uzbunjivača;
- druge podatke.

Registar upozorenja je tajni dokument i koristi u skladu sa zahtevima koji se odnose na postupanje s tajnim materijalima.

POGLAVLJE IV

ZAŠTITA I PODSTICANJE UPOZORENJA

Član 8. Zaštita uzbunjivača

Država garantuje zaštitu uzbunjivača od mogućih radnje odmazde trećih lica kao posledica upozorenja dostavljenog nadležnim organima tako što:

- čuva u tajnosti podatke o identitetu i druge podatke o ličnosti uzbunjivača;
- izbegava posledice radnji odmazde poništavajući svaku sankciju koja je primenjena prema uzbunjivačima zbog dostavljanja upozorenja;
- sankcioniše radnje odmazde;
- u slučaju pretnje za život i zdravlje health uzbunjivača, primenjuju se odredbe Zakona o zaštiti svedoka i drugih učesnika u krivičnom postupku.

Podatak o identitetu uzbunjivača je državna tajna. Odgovorna lica u ovlašćenim organima odgovaraju krivično i disciplinski u skladu s važećim zakonodavstvom za otkrivanje informacija o identitetu uzbunjivača.

Član 9. Podsticaji za uzbunjivače

Kako bi se uzbunjivači podstakli da dostavljaju upozorenja organima zaštite, država garantuje isplatu novčane nagrade, u skladu sa sledećim uslovima:

Novčana nagrada se isplaćuje uzbunjivaču u slučajevima kada su podaci sadržani u upozorenju potvrđeni i omogućavaju nadoknadu materijalne štete prouzrokovane državi i osuđivanje odgovornih lica za krivična dela korupcije i povezana dela.

Novčana nagrada uzbunjivaču iznosi 10% iznosa materijalne štete državi koji je nadoknađen, uključujući i iznos naknadno obračunatog i plaćenog poreza i novčane kazne obračunate i naplaćene odgovornom licu, ili 10% vrednosti proizvoda koji su bili predmet nezakonitih radnji.

U slučaju da je materijalna šteta nadoknađena državi zahvaljujući upozorenjima jednog ili više uzbunjivača, nagrada u visini od 10% iznosa štete se ravnomerno deli na sve uzbunjivače.

Nagrada se plaća po odluci nadležnog organa, a na osnovu akta kojim se potvrđuje naplata štete na osnovu odluke.

Nagrada se isplaćuje iz državnog budžeta.

Ako je uzbunjivač prilikom prikupljanja informacija prekršio zakon ili je neposredno uključen u otkrivene radnje, on neće biti sankcionisan, izuzev u slučaju teških, posebno teških i izuzetno teških prestupa, kada status uzbunjivača predstavlja olakšavajuću okolnost.

POGLAVLJE V

PRAVA I OBAVEZE UČESNIKA

Član Prava i obaveze organa zaštite

Prava organa zaštite

Pravo da odbiju pokretanje istrage na osnovu zlonamernog ili neosnovanog upozorenja i izdavanje potvrde o statusu uzbunjivača, u skladu s ovim zakonom;

Pravo da zahtevaju da istražni organ ispita slučaj;

Pravo da od intervencijskog organa zahtevaju da spreči otkrivena kršenja i da primeni mere zaštite u slučaju radnji odmazde;

(2) Obaveze organa zaštite

a) da upoznaju uzbunjivače s njihovim pravima i obavezama iz ovog zakona;

b) da formiraju i vode evidenciju o svim primljenim upozorenjima;

c) da čuvaju tajnost podataka o identitetu uzbunjivača;

d) da provere informacije sadržane u upozorenju i da istraže navode iz upozorenja u okviru svojih nadležnosti;

e) da proslede upozorenje istražnom organu ako se ono ne odnosi na pitanja iz njihove nadležnosti;

f) da pismenim putem obaveste uzbunjivača o informacijama dobijenim od istražnog organa;

g) da primene mere u cilju obezbeđivanja zaštite uzbunjivača u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

h) da generalizuju informacije dobijene od istražnog organa i o tome obaveste intervencijski organ;

i) da državnom tužilaštvu dostavljaju kvartalne i godišnje izveštaje o broju primljenih upozorenja, broju izdatih potvrda o statusu uzbunjivača, broju istraga i broju zahteva dostavljenih intervencijskim organima.

Član 11. Obaveze istražnih organa

Istražni organ je dužan da:

proveri informacije sadržane u upozorenju;

pismenim putem obavesti organ za zaštitu o rezultatima pregleda upozorenja pod uslovima iz ovog zakona, kao i o razlozima zbog kojih se proglašava nenadležnim;

Član 12. Obaveze intervencijskog organa

Intervencijski organ je dužan da organu za zaštitu dostavi informacije o merama koje su preduzete kao odgovor i o njihovom ishodu.

Član 13. Prava i obaveze uzbunjivača

(1) Uzbunjivač ima pravo:

da bude informisan o rezultatima istrage upozorenja i merama koje preduzima intervencijski organ;
na zaštitu od strane države zbog dostavljenog upozorenja, u skladu s ovim zakonom;
na novčanu nagradu pod uslovima iz ovog zakona;
da javno objavi informacije sadržane u upozorenju, između ostalog i da bi tela u drugim instancama upoznao sa istragom.

Uzbunjivač je dužan da upozorenje dostavi u dobroj veri.

POGLAVLJE VI

Član 14. Odgovornost za radnje odmazde

Lice odgovorno za vršenje radnje odmazde snosi krivičnu, upravnu, građanskopravnu ili disciplinsku odgovornost, u skladu s važećim zakonskim propisima.

Ako uzbunjivač usled radnji odmazde pretrpi materijalnu ili moralnu štetu, lice odgovorno za radnje odmazde je dužno da uzbunjivaču nadoknadi dvostruku vrednost materijalnih troškova, kao i moralnu štetu.

POGLAVLJE VII

Prelazne i završne odredbe

Član 15

Ovaj zakon stupa na snagu 1. januara 2009. godine.

Vlada u roku od 3 meseca:

- podnosi Parlamentu predloge za izmenu i dopunu postojećeg zakonodavstva u skladu s ovim zakonom;
- odobrava normativne akte potrebne za primenu ovog zakona i menja i dopunjuje svoje normativne akte u skladu s ovim zakonom;
- obezbeđuje odobravanje ili proveru normativnih akata ministarstava i drugih organa centralne državne uprave;
- predlaže izmene Krivičnog zakonika i Zakonika o upravnim prestupima kako bi se odmazda odredila kao prestup, odnosno upravni prestup.

PRILOG 6 - RUMUNIJA

ZAKON broj 571 od 14. decembra 2004. godine o zaštiti lica u državnim organima, državnim institucijama i drugim ustanovama koja prijave slučajeve kršenja zakona.

OBJAVLJENO U: SLUŽBENOM GLASNIKU broj 1214 od 17. decembra 2004.

Parlament Rumunije usvaja sledeći zakon.

POGLAVLJE. I

Opšte odredbe

ČLAN 1.

Ovim zakonom uređuju se mere zaštite lica koja otkrivaju ili prijavljuju slučajeve kršenja zakona u državnim organima, državnim institucijama i drugim ustanovama od strane lica na čelnim ili operativnim položajima u državnim organima i institucijama, kao i u drugim institucijama-korisnicima budžeta iz člana 2.

ČLAN 2.

(1) Odredbe ovog zakona primenjuju se na državne organe i institucije centralne državne uprave, lokalne državne uprave, Parlamenta, predsedničkog administrativnog aparata, Vladinog aparata, autonomnih administrativnih organa, ustanova kulture, obrazovanja, zdravlja i socijalne zaštite, državnih preduzeća, autonomnih uprava [„regija”] od nacionalnog i lokalnog značaja, kao i na nacionalna preduzeća osnovana državnim kapitalom.

(2) Ovaj zakon se primenjuje i na lica imenovana u naučne i savetodavne savete, stručne komisije i druga kolegijalna tela organizovana unutar državnih organa ili institucija, odnosno pri državnim organima ili institucijama.

ČLAN 3.

Sledeće reči i izrazi u smislu ovog zakona imaju sledeća značenja:

- a) „uzbunjivanje u javnom interesu” je prijavljivanje u dobroj veri svake radnje koja podrazumeva kršenje zakona, profesionalne etike ili načela dobre uprave, efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i transparentnosti;
- b) „uzbunjivač” je lice koje vrši prijavljivanje iz tačke a) i koje je zaposleno u nekom od državnih organa ili institucija ili drugih ustanova iz člana 2;
- c) „disciplinska komisija” je svako telo koje ima ovlašćenja da vodi disciplinski postupak u skladu sa zakonom ili pravilnikom o organizaciji ili radu državnog organa, državne institucije ili druge ustanove iz člana 2.

POGLAVLJE. II

Opšta načela

ČLAN 4.

Načela zaštite uzbunjivanja u javnom interesu

Načela zaštite uzbunjivanja u javnom interesu su:

- a) načelo zakonitosti, prema kojem državni organi, državne institucije i druge ustanove iz člana 2. imaju obavezu da poštuju prava i slobode građanina, procesne norme i zahteve poštene konkurencije i jednakog tretmana korisnika državnih usluga, u skladu sa zakonom;

- b) načelo pretežnosti javnog interesa, prema kojem su, u skladu s ovim zakonom, društveni poredak, integritet, nepristrasnost i efikasnost državnih organa, državnih institucija i drugih ustanova iz člana 2. zaštićeni i promovišu se zakonom;
- c) načelo odgovornosti, prema kojem svako lice koje prijavljuje slučajeve kršenja zakona mora svoju prijavu da potkrepi podacima ili činjenicama o počinjenom delu;
- d) načelo sankcionisanja bez zloupotreba, prema kojem lica koja prijavljuju ili upozoravaju na kršenja zakona ne mogu da budu neposredno ili posredno sankcionisana nepravednom i strožom sankcijom za druge povrede discipline. U slučaju uzbunjivanja u javnom interesu, etičke ili profesionalne norme koje mogu da sprečavaju uzbunjivanje u javnom interesu se ne primenjuju;
- e) načelo dobre uprave, prema kojem državni organi, državne institucije i druge ustanove iz člana 2. moraju da obavljaju svoje poslove u opštem interesu, sa visokim stepenom profesionalizma i uz efikasno, efektivno i ekonomično korišćenje sredstava;
- f) načelo dobrog postupanja, koje štiti i podstiče uzbunjivanje u javnom interesu vezano za načela javnog integriteta i dobre uprave, u cilju povećanja administrativnih kapaciteta i prestiža državnih organa, državnih institucija i drugih ustanova iz člana 2;
- g) načelo ravnoteže, prema kojem nijedno lice ne može da se poziva na zakonske odredbe da bi umanjilo upravnu ili disciplinsku sankciju koja mu je izrečena za teži prestup.
- h) načelo dobre vere, koje štiti svako lice zaposleno u državnom organu, državnoj instituciji ili drugoj ustanovi-korisniku budžeta iz člana 2. koje izvrši prijavu u punom uverenju da je prijavljena situacija stvarna ili da prijavljeni postupak predstavlja kršenje zakona.

POGLAVLJE. III

Uzbunjivanje u vezi sa kršenjima zakona

ČLAN 5.

Prijavljivanje kršenja zakona od strane lica iz članova 1. i 2. koje je zakonom okvalifikovano kao povreda discipline, prestup ili krivično delo predstavlja uzbunjivanje u javnom interesu i odnosi se na:

- a) radnje korupcije, radnje izjednačene s radnjama korupcije, dela povezana s radnjama korupcije, krivotvorenje, dela koja uključuju zloupotrebu službenog položaja ili dela u vezi s radom;
- b) dela protiv finansijskih interesa Evropskih zajednica;
- c) povlašćeno ili diskriminatorno postupanje ili tretman u okviru rada ustanova iz člana 2;
- d) kršenje odredaba o neusklađivosti i sukobu interesa;
- e) nenamensko korišćenje materijalnih ili ljudskih resursa;
- f) političku pristrasnost u obavljanju radnih zadataka, sa izuzetkom lica koja su izabrana ili politički imenovana na položaj;
- g) kršenja zakona o pristupu informacijama i transparentnosti u odlučivanju;
- h) kršenje zakonskih odredaba o javnim nabavkama i bespovratnim sredstvima;
- i) profesionalnu nekompetentnost ili nemar;
- j) neobjektivno kadrovsko ocenjivanje u postupcima zapošljavanja, izbora, unapređenja, vraćanja na niži položaj i otkazivanja ugovora o radu;
- k) nepoštovanje upravnih postupaka ili utvrđivanje internih postupaka protivno zakonu;
- l) izdavanje administrativnih ili drugih dokumenata koji služe posebnim interesima ili interesima klijentelizma;
- m) nepravilno raspolaganje ili malverzacije sa javnom i privatnom imovinom državnih organa, državnih institucija i drugih ustanova iz člana 2;
- n) kršenje drugih zakonskih odredaba koje uključuju načelo dobre uprave i zaptite javnog interesa.

ČLAN 6.

Kršenje zakona ili nepoštovanje etičkih i profesionalnih normi iz člana 4, tačka h), može da se prijavi alternativno ili zbirno:

- a) nadređenom lica koje krši zakonske odredbe u smislu člana 5;
- b) čelniku državnog organa, državne institucije ili ustanove-korisnika budžeta koja zapošljava lica koja krše zakonske odredbe u smislu člana 5, odnosno u kojoj su prijavljene nezakonite radnje, čak i ako počinitelj ne može tačno da se odredi;
- c) disciplinskim komisijama ili drugim sličnim telima unutar državnog organa, državne institucije ili druge ustanove iz člana 2. koja zapošljava lica koje krši zakon u smislu člana 5;
- d) zakonskim organima;
- e) organima zaduženim za utvrđivanje i istragu sukoba interesa i neusklađenosti;
- f) parlamentarnim odborima;
- g) sredstvima javnog informisanja;
- h) sindikatu ili udruženju poslodavaca;
- i) nevladinim organizacijama.

POGLAVLJE. IV

Zaštita državnih službenika, nameštenika i drugih kategorija osoblja

ČLAN 7.

(1) Uzbunjivači uživaju zaštitu pred disciplinskom komisijom ili drugim sličnim telima, i to:

- a) uzbunjivači u javnom interesu imaju pravo na pretpostavku o postupanju u dobroj veri, pod uslovima iz člana 4. tačka h), dok se ne dokaže suprotno;
- b) na zahtev uzbunjivača protiv kojeg se vodi disciplinski postupak nakon radnje uzbunjivanja, disciplinske komisije ili druga slična tela unutar državnog organa, državne institucije ili druge ustanove iz člana 2 pozivaju predstavnike štampe i predstavnika sindikata ili strukovnog udruženja. Objava se vrši u obliku saopštenja za javnost na internet strani tog državnog organa, državne institucije ili ustanove-korisnika budžeta najkasnije 3 radna dana pre datuma održavanja sastanka, u suprotnom izveštaj i izrečena disciplinska mera mogu da budu proglašeni ništavnima.

(2) u slučaju da je lice inkriminisano uzbunjivanjem u javnom interesu neposredno ili posredno nadređeno uzbunjivaču ili ima ovlašćenja kontrole, inspekcije i ocenjivanja u odnosu na uzbunjivača, disciplinska komisija ili drugo slično telo obezbeđuje zaštitu uzbunjivača prikrivanjem njegovog identiteta.

ČLAN 8.

U slučaju uzbunjivanja u javnom interesu iz člana 5, tačke a) i b), automatski se primenjuju odredbe člana 12, stav (2) tačka a) Zakona 682/2002 o zaštiti svedoka.

ČLAN 9.

(1) U parnicama koje se vode u vezi sa radnim mestima ili radnim odnosima, sud može odlukom da poništi disciplinsku ili administrativnu meru preduzetu prema uzbunjivaču ako je ta mera preduzeta nakon uzbunjivanja u javnom interesu koje je izvršeno u dobroj veri.

(2) Sud uzima u obzir težinu i primerenost sankcije izrečene uzbunjivaču za povredu discipline tako što je poredi sa praksom sankcionisanja ili drugim sličnim slučajevima u istom državnom organu, državnoj instituciji ili ustanovi-korisniku budžeta kako bi se sprečila mogućnost naknadnog i posrednog sankcionisanja/kažnjavanja radnji uzbunjivanja u javnom interesu koje su zaštićene ovim zakonom.

POGLAVLJE. V

Prelazne i završne odredbe

ČLAN 10.

Ovaj zakon o zaštiti uzbunjivača u javnom interesu dopunjuje se sa odredbama Zakonika o radu, kao i sa odredbama Zakona 188/1999 o statutu za državne službenike, sa izmenama i dopunama.

ČLAN 11.

U roku od 30 dana od stupanja ovog zakona na snagu, državni organi, državne institucije i druge ustanove-korisnici budžeta iz člana 2. dužni su da usklade svoje akte s odredbama ovog zakona.

Ovaj zakon usvaja Parlament Rumunije u skladu s odredbama člana 75. i člana 76. stav (2) ponovo objavljenog Ustava Rumunije.

Bukurešt, 14. decembar 2004.

Prevod obezbedio PHARE projekat RO 2006/1B/JH/05

PRILOG 7 - SLOVENIJA

Izvodi iz ZAKONA O INTEGRITETU I SPREČAVANJU KORUPCIJE IZ 2010. [Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije - ZIntPK]

(Uradni list Republike Slovenije št. 45/10, 26/11 in 43/11)

III. ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

Član 23.

(Prijava korupcije i zaštita podnosioca prijave)

(1) Svako može da podnese Komisiji ili drugom nadležnom organu prijavu o radnjama korupcije u državnom organu, lokalnoj zajednici, kod nosioca javnih ovlašćenja ili drugih lica javnog ili privatnog prava, ili o postupku fizičkog lica za koji smatra da ima elemente korupcije. Komisija i drugi nadležni organi moraju da obaveste podnosioca prijave na njihov zahtev o svojim merama, odnosno postupanju. Ova odredba ne utiče na pravo podnosioca prijave da o radnji korupcije obavesti javnost.

(2) Na dokumente, dosjeja, evidence i drugu dokumentarnu građu iz postupka koji Komisija vodi u vezi s prijavljenom sumnjom na korupciju se do završetka postupka pred Komisijom ne primenjuju odredbe zakona koji uređuje pristup informacijama od javnog značaja. Podaci o zaštićenom podnosiocu prijave o korupciji po završetku postupka nisu informacije od javnog značaja. Ova odredba važi i u slučaju da je građa iz ovog stava dostupna drugom organu. Prijavu koja sadrži podatke za koje je zakonom utvrđen stepen tajnosti podnosilac prijave može da dostavi samo organima nadležnim za otkrivanje i gonjenje krivičnih dela ili Komisiji.

(3) Ako Komisija ustanovi da prijava iz prethodnih stavova sadrži elemente krivičnog dela za koje se izvršilac goni po službenoj dužnosti, ona o tome obaveštava organe gonjenja u skladu sa zakonom koji uređuje krivični postupak, sa zahtevom da je obaveštavaju o daljem postupku.

(4) Identitet podnosioca prijave iz stava 1. ovog člana koji je prijavu podneo u dobroj veri ili je osnovano smatrao da su njegovi podaci u vezi s prijavom tačni, što ocenjuje Komisija, nije dozvoljeno utvrđivati ili otkrivati. Zlonamerna prijava se kažnjava kao prekršaj prema ovom zakonu ako nisu utvrđeni elementi krivičnog dela.

(5) Prilikom utvrđivanja da li je prijava podneta u dobroj veri, odnosno da li je podnosilac prijave opravdano smatrao da su njegovi podaci tačni, Komisija uzima u obzir pre svega prirodu i težinu prijavljenog postupka, s njim povezanu moguću ili stvarno prouzrokovanu štetu, moguće kršenje obaveze zaštite određenih podataka koju ima podnosilac prijave i status organa ili lica kojem je prijava podneta.

(6) Ako su u vezi s prijavom korupcije ispunjeni uslovi za zaštitu podnosioca prijave, odnosno njegovih članova porodice u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu svedoka, Komisija može da dostavi Komisiji za zaštitu svedoka predlog za njihovo uključivanje u program zaštite, ili može da predloži generalnom državnom tužiocu da preduzme hitne mere zaštite.

(7) Ako Komisija za zaštitu svedoka odlučuje o predlogu Komisije, njenim sednicama može da prisustvuje i predstavnik Komisije.

(8) Samo sud može da odluči o otkrivanju podataka i identiteta lica iz stava 4. ovog člana ako je to nužno potrebno radi zaštite javnog interesa ili prava drugih.

Član 24.

(Prijavljivanje neetičkog, odnosno nezakonitog postupanja)

(1) Službeno lice koje iz opravdanih razloga smatra da se od njega zahteva nezakonito ili neetičko postupanje ili se u tom cilju nad njim vrši psihičko ili fizičko nasilje može takvo postupanje da prijavi nadređenom ili licu koje nadređeni ovlasti (u daljem tekstu: odgovorno lice).

(2) Ako odgovorno lice ne postoji, ako ne odgovori na pismenu prijavu u roku od pet radnih dana ili ako samo odgovorno lice zahteva od službenog lica da postupa nezakonito ili neetički, za prijavu iz prethodnog stava i za postupak u vezi s njom nadležna je Komisija.

(3) Odgovorno lice ili Komisija na osnovu prijave ocenjuje činjenično stanje, prema potrebi izdaje odgovarajuća uputstva za dalje postupanje i preduzima sve potrebne mere kako bi se sprečili nezakoniti ili neetički zahtevi i nastanak štetnih posledica.

Član 25.

(Mere za zaštitu podnosioca prijave)

(1) Ako su podnosioci prijave izloženi merama odmazde zbog prijave iz člana 23. ili 24. ovog zakona i ako su time za njih nastale štetne posledice, imaju pravo da od svog poslodavca zahtevaju nadoknadu protivpravno prouzrokovane štete.

(2) Komisija može podnosiocima prijave da ponudi pomoć u utvrđivanju uzročno-posledične veze između štetnih posledica i mera odmazde iz prethodnog stava.

(3) Ako Komisija u postupku iz prethodnog stava utvrdi postojanje uzročno-posledične veze između prijave i mera odmazde preduzetih protiv podnosioca prijave, ona od poslodavca zahteva da obezbedi trenutno prestanak takvog postupanja.

(4) Ako su podnosioci prijave iz stava 1. ovog člana državni službenici i ako su i dalje meta odmazde uprkos zahtevu Komisije iz prethodnog stava, zbog čega njihov dalji rad na sadašnjem radnom mestu nije moguć, oni mogu od svog poslodavca da zahtevaju premeštanje da drugo radno mesto jednakog ranga i o tome obaveštavaju Komisiju.

(5) Ako podnosilac prijave u sporu navede činjenice na osnovu kojih može osnovano da se sumnja da je zbog podnošenja prijave bio izložen merama odmazde, teret dokaza je na poslodavcu.

(6) Ispunjenje zahteva iz stava 4. ovog člana obezbeđuje poslodavac državnog službenika najkasnije u roku od 90 dana i o tome obaveštava Komisiju.

X. KAZNENE ODREDBE

Član 77.

(Prekršaji fizičkih lica)

(1) Novčanom kaznom od 400 do 1.200 evra kazniće se za prekršaj fizičko lice koje:

...

- protivno odredbi četvrtog stava člana 23. ovog zakona utvrđuje identitet podnosioca prijave koji je prijavu podneo u dobroj veri, odnosno koji je opravdano smatrao da su njegovi podaci tačni ili podnese zlonamernu prijavu iz četvrtog stava člana 23;

...

(4) Novčanom kaznom od 400 do 4.000 evra kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu lokalne zajednice, nosiocu javnih olvašćenja i pravnom licu javnog ili privatnog prava koje protivno četvrtom stavu člana 23. pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti lica koje podnosi prijavu zbog te prijave.

(5) Novčanom kaznom od 400 do 4.000 evra kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu lokalne zajednice, nosiocu javnih olvašćenja i pravnom licu javnog ili privatnog prava koje protivno prvom stavu člana 25. ovog zakona prouzrokuje podnosiocu prijave štetne posledice ili ga izloži merama odmazde.

(6) Novčanom kaznom od 400 do 4.000 evra kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu lokalne zajednice, nosiocu javnih olvašćenja i pravnom licu javnog ili privatnog prava koje protivno zahtevu Komisije iz trećeg stava člana 25. ovog zakona ne prestatke odmah sa preduzimanjem mera odmazde.

(7) Novčanom kaznom od 400 do 4.000 evra kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu, organu lokalne zajednice, nosiocu javnih olvašćenja i pravnom licu javnog ili privatnog

prava koje protivno čevrtom ili šestom stavu člana 25. ovog zakona bez opravdanog razloga ne premesti državnog službenika.

Član 78.

(Prekršaji pravnih lica)

Novčanom kaznom od 400 do 100.000 evra kazniće se za prekršaj iz ... četvrtog, petog, šestog, sedmog,... stava člana 77. ovog zakona nosilac javnih ovlaštenja ili drugo pravno lice javnog ili privatnog prava, osim Republike Slovenije i lokalnih zajednica.

PRILOG 8 - BIBLIOGRAFIJA

Nacionalne reference

SAD

'Sarbanes-Oxley whistleblowing provisions - ten years later' (odredbe o uzbunjivačima u Serbejns-Okslijevom zakonu – deset godina kasnije), autor Richard Moberley

Ujedinjeno Kraljevstvo

Committee on Standards in Public Life, Fifth Report (Komitet za standarde u javnom životu, peti izveštaj) (1998)

Shipman Inquiry, Fifth Report (Šipmanova istraga, peti izveštaj) (Cm 6394, 2004).

Izveštaj OECD o Ujedinjenom Kraljevstvu (2005): Phase 2 Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (Izveštaj o 2. fazu primene Konvencije o borbi protiv podmićivanja stranih državnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama).

Whistleblowing: Law and Practice (Uzbunjivanje: zakon i praksa), John Bowers et al (Oxford, 2007)

British Standards Institution (2008) Whistleblowing Arrangements Code of Practice (Kodeks postupanja u uzbunjivanju), PAS 1998:2008. Dokument dostupan za besplatno preuzimanje na adresi www.pcaw.org.uk/bsi.

Ministry of Justice, Guidance to the Bribery Act (Ministarstvo pravde, Vodič kroz Zakon o podmićivanju), 2011.

Holandija

Odluka od 15. decembra 2009. o Uredbi o uzbunjivanju u centralnoj vlasti i policiji (Bilten zakona i odluka 2009, 572)

Izjava o načinima postupanja u slučaju zloupotreba u preduzećima, usvojena od strane FNV, ažurirana 2010.

Odluka od 27. septembra 2011. o CAVK (Bilten zakona i odluka 2011, 427)

„Napomena o novoj šemi uzbunjivanja za državne službenike u Holandiji”, dr. Wim Vandekerckhove

Uzbunjivanje i društvena odgovornost organizacija - Wim Vandekerckhove, 2006

Moldavija

Slučaj Guja v Moldova [broj 14277/04, 12. februar 2008]

Rumunija

Nacionalna studija integriteta za 2012, TI Rumunija

Zaštita uzbunjivača u zahtevnom okruženju: Rumunija, autor Victor Alistair (TI Rumunija)

Prateći dokumenti uz izveštaj Komisije o CVM od 20.7.2011. (SEC(2011) 968 final) i 18.7.2012. (SWD(2012) 231 final)

Etika i interna revizija: pitanja vezana za uzbunjivače: studija MPRA [Munich Personal RePEc Archive], autori Bunget, Ovidiu-Constantin i David-Sobolevschi, Maria-Iulia (2009)

Savet Evrope

Građanskopravna konvencija o korupciji ETS 174 (1999)

Izveštaji o oceni, 2. runda GRECO

The Protection of Whistleblowers - report of PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights (Zaštita uzbunjivača – izveštaj Odbora Parlamentarne skupštine SE o pravnim pitanjima i ljudskim pravima) [izvestilac Pieter Omtzigt] (2009, dokument 12006)

Rezolucije Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729 (2010) i Preporuka 1916 (2010) o zaštiti „duvača u pištaljku”

The protection of whistleblowers (Zaštita uzbunjivača), autori Paul Stephenson i prof. Michael Levi (objavljivanje se očekuje u 2012. godini)

EU

Saopštenje Komisije o borbi protiv korupcije u EU (6. jun 2011, COM (2011) 308)

Izveštaj o napretku Srbije u 2012: radni dokument osoblja Komisije SWD (2012) 333, 10. oktobar 2012.

Ujedinjene nacije

Izveštaj UNDP: Protection of Whistleblowers in Serbia (Zaštita uzbunjivača u Srbiji), autor Paul Stephenson (2012), dostupan na adresi

http://www.acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/748-agencija-predstavlja-izvestaj-polastivensona.html

Dokumenti PCAW (dostupni na adresi www.pcaw.org.uk)

Guide to PIDA (Vodič kroz Zakon o obelodanjivanju informacija u javnom interesu iz 1998) Rewarding Whistleblowers (Nagrađivanje uzbunjivača) (2008)

Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers (Gde se uzbunjivanje nalazi danas? 10 godina pravne zaštite za uzbunjivače) (2010)

Whistleblowing: beyond the law (Uzbunjivanje: izvan granica zakona) (2011)

Dokumenti organizacije Transparency International

Alternatives to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries (Alternative ćutanju: zaštita uzbunjivača u 10 evropskih zemalja) (2009).

Recommended draft principles for whistleblowing legislation (Preporučeni nacrti načela zakonodavstva o zaštiti uzbunjivača) (2009).

Whistleblowing: An Effective Tool in the fight against corruption (Uzbunjivanje: efikasno sredstvo protiv korupcije) (2010).

Drugi izvori

Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice. (Uzbunjivanje širom sveta: pravo, kultura i praksa.) Urednici Richard Calland i Guy Dehn (Open Democracy Advice Centre, 2004)

Whistleblowing: International Standards and Developments (Uzbunjivanje: međunarodni standardi i razvoj), autor D. Banisar (2009).

Whistleblower Protection in the Central and East European Region (Zaštita uzbunjivača u regionu srednje i istočne Evrope), autori Sandor Lederer i Tivadar Hutti (2009), sa izveštajima o Moldaviji i Sloveniji.

G20 Anti-Corruption Action Plan: Action Point 7: Protection of Whistleblowers (Akcioni plan G20 za borbu protiv korupcije: tačka akcije 7: Zaštita uzbunjivača) (2010).
International Best Practices for Whistleblower Policies (Najbolja međunarodna praksa politike zaštite uzbunjivača), autori Tom Devine i Shelley Walden, Gap (2012).

PRILOG 9 - ZAHVALJUJEMO SE

Ova studija ne bi mogla da bude napisana bez pomoći Shonali Routray, pravnog direktora organizacije Public Concern at Work. Njeno detaljno poznavanje zakona SAD i Ujedinjenog Kraljevstva je bilo posebno dragoceno. Ona je najvećim delom zaslužna za te važne odeljke i u praksi je koautor čitavog ovog izveštaja.

Zahvaljujemo se sledećim licima na savetima (iako se oni možda ne slažu s našim zaključcima):

Organizaciji Public Concern at Work, a posebno:

Cathy James, izvršni direktor

Francesca West, direktor za politiku

Lilia Carasciuc (TI Moldavija)

Iulia Cospanaru (TI Romania)

Guy Dehn, Witness Confident (UK)

Simona Habic, Integritate (Slovenija)

Vita Habjan, CPC (Slovenija)

Drago Kos, RUR Business Consultants (Slovenija)

Anna Myers, bivša zamenica direktora PCaW (trenutno u GRECO)

Vladimir Radomirović, Pištaljka (Srbija)

Björn Rohde-Liebenau, RCC (Nemačka)

Diana Sarcu-Scobioala (MOJ, Moldavija)

Judith Smits (MOJ, Holandija)

Dr Wim Vanderkerckhove, Greenwich University (UK)

Rik van Steenbergen, FNV (Dutch Trade Union Confederation)

Mark Worth, TI (Germany)