

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

PRAVNA ZAŠTITA "DUVAČA U PIŠTALJKU"  
U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE SRBIJE

UVOD

Termin "duvač u pištaljku" (*whistleblower*) označava osobu koja upozorava i ukazuje na nepravilnosti, najčešće koruptivne prirode. Iako je ovaj anti-koruptivni instrument nastao u Sjedinjenim Američkim Državama još pre sto pedeset godina<sup>1</sup>, sam naziv "duvač u pištaljku" pojavio se na istom prostoru tek 70-ih godina prošlog veka i vodi poreklo od pištaljke koju koristi sudija u sportskom meču, kako bi ukazao na neregularnosti. Ovim se želelo da se umanji moguća negativna konotacija u vezi sa ovim konceptom (koji se može vezati i za termine kao što su "potkazivač" ili "cinkaroš") i ukaže na njegov pozitivni karakter. Koncept "duvač u pištaljku" koristi se najčešće u situacijama kada onaj ko ukazuje na korupciju i radi u dotičnoj organizaciji u kojoj je došlo do koruptivne aktivnosti. Zbog toga se često koristi i izraz (takođe poreklom iz engleskog jezika) – "insajder".<sup>2</sup> U našoj

---

Dr Aleksandra Rabrenović, naučni savetnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> Jedan od prvih zakona koji štiti "duvače u pištaljku" bio je "False Claim Act" popularno nazvanim "Linkolnov zakon" koji je donet 1863. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, kako bi zaštitio Vladu Sjedinjenih Država od prevara snabdevača u toku građanskog rata.

<sup>2</sup> N. Nenadić, *Borba protiv korupcije u državnoj upravi – Zakonodavstvo i praksa u zemljama članicama Evropske unije*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, 2009, str. 16.

literaturi i praksi često se pored termina "duvač u pištaljku" koriste i termini "uzbunjivač" odnosno "lice koje ukazuje na korupciju".

Zaštita lica koja ukazuju na korupciju je od velike važnosti, imajući u vidu da je korupcija jedan od osnovnih problema sa kojima se suočava naše društvo u poslednje dve decenije.<sup>3</sup> Krajem 2011. godine Srbija je čak nazadovala na listi Transparency International o percepciji korupcije zauzimajući 86. mesto umesto 83. mesta na kome se nalazila 2010. godine. To je posledica pada indeksa percepcije korupcije sa 3,5 procenata u 2009. i 2010. godini na 3,3 procenata. Borba protiv korupcije takođe se kontinuirano naglašava kao jedan od uslova za dalji napredak Srbije u procesu evropskih integracija.<sup>4</sup>

Koncept "duvača u pištaljku" u Republici Srbiji uveden je 2009. godine na inicijativu Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO). Naime, nakon posete evaluatorskog tima Grupe zemalja za borbu protiv korupcije radi ocene našeg pravnog sistema za borbu protiv korupcije 2008. godine, jedna od glavnih preporuka bila je uspostavljanje delotvornog sistema zaštite "uzbunjivača", prvenstveno u organima državne uprave Republike Srbije. Vlada Republike Srbije obavezala se da će do kraja 2009. godine obavestiti GRECO o postupanju u pravcu punog ispunjenja preuzetih obaveza i donela nekoliko zakonskih akata kojim se reguliše zaštita lica koja ukazuju na korupciju.

Uvođenje osnovnih elemenata pravne zaštite "duvača u pištaljku" je veoma dobra vest, imajući u vidu posledice sa kojima su se do sada susretala lica koja su ukazivala na korupciju. Poznati primer je slučaj Gorana Miloševića koji je razotkrio slučaj "drumske mafije" zbog mahinacija na naplati putarine. Međutim, glavni organizatori ovoga krivičnog dela još uvek nisu pronađeni a sam "duvač u pištaljku" dobio je otkaz i tek posle tri godine uspeo da se vrati na posao, najpre na određeno, a zatim, nakon dodatnog pritiska javnosti na neodređeno vreme. To sve govori o velikim teškoćama sa kojim se lica koja ukazuju na korupciju susreću u praksi.

Cilj ovog rada je da razmotri pravnu regulativu u oblasti zaštite lica koja ukazuju na korupciju. Biće analizirana kako zakonska tako i pod-zakonska materija u ovoj oblasti. U radu će se posebno razmotriti potreba da se pitanje zaštite lica koja ukazuju na korupciju reguliše u sveobuhvatnijem jedinstvenom zakonom pravnom aktu.

<sup>3</sup> D. Antonić, B. Babović, B. Begović, M. Vasović, Z. Vacić, S. Vuković, Z. Ivošević, D. Kavran, B. Mijatović, B. Stojanović, D. Hiber (2001), *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, str. 39; J. Ćirić (2009), "Kriza moralna i korupcija", *Nova srpska politička misao*, vol. 17, br. 1-2, str. 233-252.

<sup>4</sup> Commission Staff Working Paper, Analytical Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union {COM(2011) 668}.

*Oblici zakonom garantovane zaštite "duvača u pištaljku"*

Kada se govori o zakonskom regulisanju ove materije, važno je naglasiti da obaveza prijavljivanja koruptivnih dela već dugo vremena postoji u našem pravnom sistemu i propisana je Zakonom o krivičnom postupku.<sup>5</sup> Naime, Zakonik o krivičnom postupku predviđa dužnost svakog građanina da prijavi krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. U takva dela spada i zloupotreba službenog položaja, koje je jedno od osnovnih krivičnih dela koja se vezuju za korupciju i pod čijim se nazivom najveći broj slučajeva korupcije procesuiraju. Ne može se, međutim smatrati da ova dužnost predstavlja adekvatnu zamenu za zaštitu lica koja ukazuju na korupciju. Naime, čak i kada bi se prepostavilo da će građani zbog postojanja ove dužnosti prijavljivati svako krivično delo za čije izvršenje saznaju ili na koje posumnjuju, domet mere ipak bi bio ograničen samo na već počinjene prestupe, a ne i na sprečavanja da do takvog dela i dođe, što je jedan od glavnih ciljeva koncepta "duvača u pištaljku".<sup>6</sup> S druge strane, nedostaju pravni mehanizmi zaštite lica koja ukažu na postojanje korupcije.

Oblici pravne zaštite "duvača u pištaljku" prvi put su uvedeni izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, kao i izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog značaja krajem 2009. godine. Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine obavećuje da će se posredno prepostavljenog

Izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima uvedena je posebna dužnost službenika da obavesti neposredno pretpostavljenog ili rukovodioca ako u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta dođe do saznanja da je u državnom organu izvršena radnja korupcije.<sup>7</sup> U zakonu se polazi od pretpostavke da je najbolje da se problemi rešavaju unutar same organizacije u kojoj su nastali, kad god je to moguće, što je u skladu sa međunarodnom praksom. Međutim, usvojeni koncept je i prilično uzak jer organičava državnog službenika na prijavljivanje korupcije samo u vezi obavljanja svojih poslova, a ne i u vezi obavljanja poslova drugih službenika u okviru istog ili drugih organa. Istovremeno je, takođe, predviđena i zaštita službenika koji ukazuju na korupciju u upravi, kao neopdhodan uslov za ostvarenje obaveze prijavljivanja korupcije. Međutim, mehanizmi zaštite "duvača u pištaljku" nisu detaljno razrađeni, pa se javlja opravdavanja bojazan o načinu primene ovih pravila u praksi. Dovoljno je pomenuti da do sada ova odredba nije još nijednom primenjena u praksi u državnoj upravi.

<sup>5</sup> Zakonik o krivičnom postupku, "Službeni glasnik RS", br. 72/2011 i 101/2011.  
(2009), Borba protiv korupcije u državnoj upravi – Zakonodavstvo i praksa u  
Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, str. 16.  
"Sl. glasnik RS", br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07,

<sup>5</sup> Zakonik o kreditima i finansijskim instrumentima, član 12.

<sup>6</sup> N. Nenadić (2009), *Borba protiv nečistih finansijskih instrumenta u zemljama članicama Evropske unije*, Ministarstvo za razvoj i privredni rast, str. 10.

<sup>7</sup> Član 23a Zakona o državnim službenicima, "Sl. glasnik RS", br. 79/05, 67/07, 116/08 i 104/09.

7 Clari 22  
67/07, 116/08 i 104/09.

Izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2009. godine takođe su unete odredbe koje se odnose na pravnu zaštitu lica koja učine dostupnim podatke koji ukazuju na korupciju. Tako je članom 38. Zakona predviđeno da se zaposleni u organu vlasti koji je ovlašćen za postupanje po zahtevima za pristup informacijama “ne može zbog toga pozvati na odgovornost, niti trpeti štetne posledice, pod uslovom da informacija ukazuje na postojanje korupcije, prekoračenje ovlašćenja, neracionalno raspolaganje javnim sredstvima i nezakoniti akt ili postupanje organa vlasti”.<sup>8</sup> Zakon takođe zahteva postojanje “dobre vere” kod službenika precizirajući da zaposleni ima pravo na zaštitu samo pod uslovom da je “imao razloga da veruje u tačnost informacije, da nije tražio niti primio neku korist u vezi sa omogućavanjem pristupa informaciji, kao i da je pre nego što je omogućio pristup obavestio o o nepravilnostima nadležno lice u organu vlasti, koje nije preduzelo mere za rešavanje nepravilnosti.”<sup>9</sup> Ukoliko, suprotno navedenim odredbama, službenik bude pozvan na odgovornost ili pretrpi bilo kakvu štetu, imaće pravo na naknadu štete od organa u kome je zaposlen.<sup>10</sup> Najzad, Zakon takođe predviđa i mogućnost nagrade službeniku koji učini dostupnim javnosti informaciju koja ukazuje na korupciju.<sup>11</sup> Iako je regulisanje zaštite lica koja ukazuju na korupciju dosta široko postavljeno u ovom zakonu, ovo rešenje je takođe prilično ograničeno jer se zaštita praktično garantuje samo ovlašćenim službenicima za postupanje po zahtevima za pristup informacijama. Takođe, valja primetiti da se još uvek nijedan zaposleni koji je odgovoran za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama nije pozvao na pomenute zakonske odredbe, što govori i o praktičnom suženom prostoru za njihovu praktičnu primenu.

Najzad, izmenama i dopunama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2010. godine uvedena je takođe pravna zaštita lica koja ukazuju na korupciju. Izmenama Zakona uvedene su dve nove odredbe, najpre u članu 5. Zakona, a dodat je i novi član 56. Zakona. Novom tačkom 18. člana 5. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ustanovljena je nadležnost Agencije da postupa prijavama državnih službenika, odnosno zaposlenih u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organa čiji je osnivač Republika Srbija

<sup>8</sup> Član 38, stav 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog značaja, “Sl. glasnik RS”, br. 120/04, 54/2007, 104/09, 36/10.

<sup>9</sup> Član 38, stav 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog značaja, ibid.

<sup>10</sup> Član 38, stav 6. Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog značaja, ibid.

<sup>11</sup> Član 38, stav 7. Zakona o slobodnom pristupu informacijama javnog značaja, ibid.

ja, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i zaposlenih u državnim organima i organizacijama.<sup>12</sup> Članom 56. Zakona garantuje se zaštita državnom službeniku, odnosno zaposlenom u organima javne uprave, koji opravdano veruje da postoji korupcija u organu u kome radi. Agencija je dužna da takvom licu pruži neophodnu pomoć, kako ono ne bi trpelo štetne posledice. Agencija je takođe dužna da štiti anonimnost lica koje ukazuje na korupciju.<sup>13</sup> Najzad, Zakonom je predviđeno da bliži propis kojim se uređuje postupak pružanja pomoći licu koji ukazuje na korupciju donosi direktor Agencije.<sup>14</sup>

Mogućnost donošenja podzakonskog akta koji bi detaljnije regulisao zaštitu “uzbunjivača” otvorila je novu perspektivu razvoja ove materije. Međutim, jedna od velikih prepreka prilikom pripreme Pravilnika o uzbunjivačima kao podzakonskog akta bio je nedostatak materijalopravnih normi, sadržanih u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, kojima bi bili uređeni priroda, sadržina i obim prava koje se štiti, vrste i načini razotkrivanja u javnom interesu, kao i sadržina, karakter i vrsta zaštite. Zbog toga je ovaj akt mogao da se bavi pretežno regulisanjem postupanja Agencije u situacijama kada neko lice podnese prijavu zbog sumnje u korupciju, a ne samom zaštitom<sup>15</sup>, kao što će detaljnije biti analizirano u sledećem odeljku.

#### *Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju*

Na osnovu člana 56. stav 5. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije direktorka Agencije za borbu protiv korupcije donela je Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju 26. jula 2011. godine.<sup>16</sup>

Pravilnik u svojim uvodnim odredbama najpre definiše značenje termina “uzbunjivač”.<sup>17</sup> Ovaj termin odnosi se na lica koja u dobroj veri prijave sumnju na korupciju u organu javne uprave u kome radi. Primena Pravilnika prilično je širokog obima jer uključuje kako organe državne uprave tako i organe lokalne samouprave i javne ustanove i javna preduzeća, koji se definisu kao “organi javne vlasti”.

<sup>12</sup> Član 5, stav 1, tačka 18. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, “Sl. glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011.

<sup>13</sup> Član 56. stav 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ibid.

<sup>14</sup> Član 56. Stav 3. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ibid.

<sup>15</sup> Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2011. godinu, [www.acas.rs](http://www.acas.rs).

<sup>16</sup> Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju, “Sl. glasnik RS”, br. 56/2011.

<sup>17</sup> Član 2. Pravilnika, ibid.

Tako se u članu 2. stavu 2. Pravilnika eksplisitno navode sve vrste javnih institucija na koje se pravilnik odnosi: organi državne uprave Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave; organi javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija; organi autonomne pokrajine ili jedinica lokalne samouprave; odnosno organi privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Ono, što, međutim, nedostaje jeste regulisanje zaštite uzbunjivača i u privatnom sektoru, što može imati veoma pozitivne posledice i na javni sektor.<sup>18</sup> Međutim, kako zaštita uzbunjivača u privatnom sektoru nije ustanovljena u zakonu, to nije postojala mogućnost da se ovo pitanje razradi podzakonskim aktom, već zahteva izmenu zakonskog teksta.

U uvodnom delu definisan je i termin "odmazda" kao svako činjenje ili nečinjenje prema uzbunjivaču koje dovodi do štetnih posledica. Te štetne posledice mogu biti: psihičko ili fizičko uz nemiravanje ili zlostavljanje; pokretanje disciplinskog postupka, premeštaj na niže radno mesto i zadržavanje u napredovanju; doношење rešenja o prestanku radnog odnosa ili otkaza ugovora o radu; preduzimanje ili izricanje mere koja nepovoljno utiče na radno pravni status i radne uslove, kao i ozbiljne i stvarne pretnje da će biti preduzeta bilo koja od navedenih mera.<sup>19</sup>

Osnovni uslov za pružanje zaštite uzbunjivaču jeste da postupa *u dobro veri*. U članu 3. Pravilnika definisano je postupanje u dobroj veri kao postojanje uverenja uzbunjivača da ima opravdanog razloga da veruje da su informacije koje razotkriva istinite, čak i ako se kasnije ustanovi suprotno i ako nema nameru da ostvari neki nezakonit ili neetički cilj.

U procesu pripreme i donošenja Pravilnika postavilo se pitanje da li je potrebno usloviti zaštitu uzbunjivača postojanjem dobre namere. Naime, ukoliko postoji sumnja na korupciju, nju bi trebalo proveriti bilo da se radi o dobrom, savesnom uzbunjivaču ili o nedobronamernom "duvaču u pištaljku". Ukoliko se izgubi vreme na proveru postojanja dobre vere i uzbunjivaču ne pruži momentalna zaštita, veliko je pitanje da li će se isto lice ili druga lica odlučiti

<sup>18</sup> Dobar primer kako zaštita "duvača u pištaljku" može proizvesti veoma pozitivne efekte za javni sektor jeste slučaj Bredlja Birkenfelda, uzbunjivača koji je bio zaposlen u švajcarskoj banci UBS i koji je 2005. godine otkrio da ta velika banka i njeni klijenti krše zakon. Birkenfeld je dve godine kasnije američkoj poreskoj službi predao spisak sa nekoliko hiljada imena američkih državljana koji su imali tajne račune u Švajcarskoj, koja je ocenila da se radi o jednoj od najvećih utaja poreza u istoriji, vrednoj 20 milijardi dolara. Zahvaljujući Birkenfeldu, naplaćen je porez u iznosu od nekoliko stotina miliona dolara, a UBS je Sjedinjenim Američkim Državama platilo 780 miliona odštete. Vidi: S. Kon (2011), "Jedan mogući zakon o uzbunjivačima", u M. Milosavljević, D. Matović, "Zaštita uzbunjivača", Udruženje Eutopija, str. 20.

<sup>19</sup> Član 2. stav 3. Pravilnika o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju, "Sl. glasnik RS", br. 56/2011.

na takav rizičan korak u budućnosti. Cilj ove odredbe, međutim, je da se onemogući zloupotreba zaštite uzbunjivača do koje može doći zlonamernim prijavljivanjem ili ucenjivanjem svojih pretpostavljenih korišćenjem netačnih ili neprovrenih podataka radi ostvarenja neke lične koristi. Interesantno je primetiti da se Agencija za borbu protiv korupcije još pre donošenja Pravilnika susrela sa slučajem nesavesnog "potkazivanja" umesto ukazivanja na korupciju. Uzbunjivač mora i sam biti savestan da bi mogao da uživa zaštitu. Sa druge strane, svako prijavljivanje korupcije mora biti provereno od strane nadležnih institucija, kao što su policija, tužilaštvo i sudstvo.

Postupak ukazivanja na korupciju započinje podnošenjem zahteva za zaštitu Agenciji za borbu protiv korupcije. Zahtev se podnosi u prostorijama Agencije, poštom ili elektronskim putem.<sup>20</sup> Zahtev se podnosi lično ili preko trećeg lica ako uzbunjivač smatra da bi lično podnošenje dovelo do razotkrivanja njegovog identiteta ili ako mu je na taj način lakše da podnese zahtev.<sup>21</sup>

Zahtev za zaštitu uzbunjivača sadrži veliki broj podataka, koji pored osnovnih informacija o ličnosti uzbunjivača (ili trećeg lica preko koga uzbunjivač podnosi zahtev), sadrži i detaljan opis radnji u vezi kojih postoji sumnja na korupciju, aktivnosti koje su preduzete u vezi sa prijavom i posebne izjave o zaštiti. Uzbunjivač je tako dužan da opiše slučaj sumnje na korupciju putem davanja podataka o načinu saznanja informacije, kao i načinu na osnovu koga je došlo do povrede i da kratko opiše čitav slučaj.<sup>22</sup> Uzbunjivač je takođe dužan da obrazloži aktivnosti koje su već preduzete u vezi sa prijavom, kao unutar organa, tako i drugim nadležnim organima prijava drugim nadležnim organima (medijima, nevladinim organizacijama i ostalim) i da navede sva svoja saznanja o statusu prethodno prijavljene korupcije.<sup>23</sup> Najzad, zahtev mora sadržati i izjavu uzbunjivača o tome da li želi da njegova anonimnost bude zaštićena i da li zahteva zaštitu od odmazde ukoliko njegov identitet bude otkriven, kao i potpisu izjavu o verodostojnosti svi dostavljenih podataka.<sup>24</sup> Agencija će postupati po zahtevu koji nije podnet na obrascu iz stava 1. ovog člana, ukoliko se iz njegove sadržine može zaključiti da predstavlja zahtev.<sup>25</sup>

Postupanje Agencije po zahtevu je hitno, što je u potpunosti opravdano imajući u vidu prirodu materije o kojoj se radi.<sup>26</sup> Agencija na osnovu navoda iz

<sup>20</sup> Član 4. stav 2. Pravilnika, ibid.

<sup>21</sup> Član 4. stav 3. Pravilnika, ibid.

<sup>22</sup> Član 5. stav 1. tačka 2. Pravilnika, ibid.

<sup>23</sup> Član 5. stav 1. tačka 3. Pravilnika, ibid.

<sup>24</sup> Član 5. stav 1. tačka 4. Pravilnika, ibid.

<sup>25</sup> Član 5. stav 2. Pravilnika, ibid.

<sup>26</sup> Član 6. Pravilnika, ibid.

zahteva i prijave utvrđuje postojanje uslova za pružanje zaštite. U toku postupanja po zahtevu Agencija može tražiti od organa javne uprave u kome uzbunjivač radi da dostavi informacije i dokumente relevantne za odlučivanje o davanju zaštite.<sup>27</sup> Izuzetno, ukoliko postoje razlozi koji čine verovatnim da slučaj iz prijave predstavlja krivično delo Agencija se prvo obraća nadležnim organima.<sup>28</sup> O odluci po zahtevu, Agencija pismeno obaveštava uzbunjivača.

Kada Agencija na osnovu prijave i zahteva uzbunjivača utvrdi da postoje uslovi za pružanje zaštite uzbunjivaču, ona je dužna da uputi dopis rukovodioцу organa javne uprave kojim traži da se ispita slučaj korupcije iz prijave i prikupe sve relevantne informacije i dokumenta.<sup>29</sup> Agencija takođe obaveštava rukovodioca da će se kao odmazda zbog učinjene prijave korupcije smatrati svaka mera koja je preduzeta u vezi sa radno-pravnim statusom ili radnim uslovima uzbunjivača, protivno volji uzbunjivača u periodu od dana davanja zaštite do najviše dve godine.<sup>30</sup> Agencija upoznaje uzbunjivača sa informacijama i dokumentima koje je dostavio organ javne uprave, na koje on može da se izjasni.<sup>31</sup>

Nakon sprovedenog postupka, Agencija može ustanoviti da je zahtev za zaštitu usled prijavljivanja sumnje na korupciju osnovan ili neosnovan. Ukoliko Agencija postupajući po prijavi ustanovi da prijava nije osnovana, o tome obaveštava uzbunjivača i organ javne vlasti na koji se odnosi prijava. Agencija takođe može obustaviti zaštitu ukoliko uzbunjivač zloupotrebi dobijenu zaštitu u ostvarivanju prava i vršenju dužnosti radnog mesta na kome je zaposlen.<sup>32</sup>

Kada uzbunjivač izvesti Agenciju da trpi štetne posledice zbog učinjene prijave, Agencija ima na raspolaganju nekoliko mogućnosti da utiče na rukovodioca institucije u kojoj uzbunjivač radi kako bi ga odvratila od takvog postupanja. Najpre, Agencija može da zahteva od rukovodioca da podnese izveštaj o postupanju prema uzbunjivaču kojim bi se dokazalo da uzbunjivač ne trpi štetne posledice, ili da trpljenje štetnih posledica nije prouzrokovano okolnostima koje nisu u vezi sa slučajem prijave korupcije.<sup>33</sup> Ukoliko ovi naporci ne urode plodom i postane jasno da uzbunjivač trpi štetne posledice Agencija je dužna da javno objavi naziv organa javne uprave na posebnoj godišnjoj listi, koja se objavljuje na internet prezen-

<sup>27</sup> Član 7. stav 2. Pravilnika, ibid.

<sup>28</sup> Član 7. stav 3. Pravilnika, ibid.

<sup>29</sup> Član 8. stav 1. Pravilnika, ibid.

<sup>30</sup> Član 8. stav 2. Pravilnika, ibid.

<sup>31</sup> Član 10. Pravilnika, ibid.

<sup>32</sup> Član 12. Pravilnika, ibid.

<sup>33</sup> Član 13. Pravilnika, ibid.

taciji Agencije.<sup>34</sup> Lista sadrži: naziv i sedište organa javne vlasti; ime odgovornog lica odnosno rukovodioca organa javne vlasti; način na koji se vrši ili je izvršena odmazda; ime uzbunjivača prema kome je učinjena odmazda ukoliko je saglasan sa tim, i napomenu da li je organ javne vlasti naknadno otklonio posledicu odmazde prema uzbunjivaču.<sup>35</sup>

Dodatni načini pritiska Agencije na organe javne uprave koji primenjuju mere odmazde pre uzbunjivačima jeste navođenje podataka o svim slučajevima putem redovnih godišnjih izveštaja o radu, a takođe i putem vanrednih izveštaja. Agencija u redovnom godišnjem izveštaju o radu izveštava i o godišnjoj listi sa opisom slučajeva iz prijave u prethodnoj godini.<sup>36</sup> Agencija, po potrebi, slučajeve iz prijave objavljuje i u formi vanrednih izveštaja o radu Agencije. Agencija dokumenta iz prijave objavljuje na svojoj internet prezentaciji u skladu sa zakonom i ako to ne ugrožava interes uzbunjivača.<sup>37</sup> Međutim, veliko je pitanje da li su sve ove predviđene mere opomene organa koji primenjuju mere odmazde prema uzbunjivačima zaista i dovoljne da se uzbunjivači zaštite.

Najzad, Pravilnikom su detaljno regulisane mere zaštite anonimnosti uzbunjivača. Agencija je dužna da tokom postupanja po prijavi štiti anonimnost uzbunjivača koji traži tu vrstu zaštite. U slučaju da uzbunjivač odustane od zaštite anonimnosti ili ima saznanja da mu je identitet razotkriven na drugi način, dužan je da o tome pismeno obavesti Agenciju. U slučaju otkrivanja identiteta uzbunjivača aktivira se mehanizam zaštite od odmazde uz njegovu saglasnost u skladu sa ovim pravilnikom.<sup>38</sup>

Posebno su regulisane i mere obezbeđivanja anonimnosti, kao što su: uspostavljanje sigurne telefonske linije za pružanje relevantnih informacija o zaštiti uzbunjivača; izostavljanje informacija čije bi objavljinje u spoljnoj i unutrašnjoj korespondenciji moglo da razotkrije identitet uzbunjivača; ograničen pristup informacijama o identitetu uzbunjivača. Pristup imaju samo: direktor i zamenik direktora Agencije, pomoćnik direktora sektora u čijem sastavu se nalazi organizaciona jedinica nadležna za primenu ovog pravilnika, zaposleni u toj organizacionoj jedinici, kao i posebno određeni zaposleni u pisarnici Agencije.<sup>39</sup>

Do početka 2012. godine Agenciji za borbu protiv korupcije se obratilo oko 10 "uzbunjivača". Od ovog broja, Agencija je pružila pravnu zaštitu u četiri slu-

<sup>34</sup> Član 14. Pravilnika, ibid.

<sup>35</sup> Član 15. stav 1. i stav 2. Pravilnika, ibid.

<sup>36</sup> Član 16. Pravilnika, ibid.

<sup>37</sup> Član 17. Pravilnika, ibid.

<sup>38</sup> Član 18. Pravilnika, ibid.

<sup>39</sup> Član 19. Pravilnika, ibid.

čaja, u 3 slučaja nije postojao pravni osnov da se lice koje je podnelo zahtev trećira kao uzbunjivač, dok su postupci po preostala 3 zahteva za zaštitu u završnoj fazi.<sup>40</sup> Prijave koje je dobila Agencija odnose se na korupciju u oblasti javnih nabavki, zdravstva, školstva i veterine.

*Da li je potrebno doneti sveobuhvatni zakon o zaštiti "duvača u pištaljku"?*

U toku i nakon donošenja Pravilnika o zaštiti lica koja ukazuju na korupciju u stručnoj javnosti pokrenuta je diskusija o nedovoljnosti postojećeg pravnog okvira da pruži efikasnu zaštitu uzbunjivačima i potrebi donošenja sveobuhvatnog Zakona o zaštiti "duvača u pištaljku". Prva primedba koja se ističe jeste da je postojeća pravna zaštita "razbacana" u nekoliko zakona i jednom pravilniku, što ne pruža inicijalni osećaj pravne sigurnosti licima koja žele da u dobroj veri prijave postojanje korupcije u institucijama u kojima rade. Takođe, iako postoje osnovni elementi zaštite uzbunjivača u Pravilniku, problem je što oblašćenja Agencije nisu preciznije definisana u zakonu, što bi moglo dovesti do prekoračenja ovlašćenja i kao posledicu ima limitiranje ovlašćenja Agencije u takvim situacijama. Nadalje, veliki problem je što ne postoji odgovarajuće, oštре mere sankcionisanja organa javne uprave u slučajevima vršenja "odmazde" prema uzbunjivačima, što je veoma važan uslov da bi ovaj institut mogao da zaista zaživi u praksi.

Iz navedenih razloga, smatramo opravdanim inicijativu za donošenje sveobuhvatnog zakona o zaštiti "duvača u pištaljku" u srednjoročnom periodu. Da bi nova zakonska zaštita bila efikasnija potrebno je razmotriti osnovna pitanja koja bi trebalo da budu uključena u novu zakonsku materiju, kao i neka "prethodna pitanja" koja nisu direktno vezana za novi zakon.

Jedno od važnih "prethodnih pitanja" jeste definisanje pojma korupcije. Nama, fenomen korupcije nije precizno definisan ni u jednom zakonskom aktu, uključujući i Krivični zakonik. Umesto toga, kao što smo već pomenuli, krivično delo koje se najčešće koristi prilikom inkriminacije aktivnosti koje ukazuju na korupciju jeste "zloupotreba službenog položaja" i "davanje i primanje mita". Nepostojanje zakonske definicije korupcije dodatno otežava napore državnih organa da se uhvate u koštač sa ovim fenomenom, na šta su takođe tokom 2011. godine ukazali i Evropska komisija i Savet Europe. U skladu sa postojećim inicijativama,

<sup>40</sup> Izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2011. godinu, [www.acas.rs](http://www.acas.rs), str. 47–48.

Vlada Republike Srbije usvojila je novi predlog Krivičnog zakonika u februaru 2012. u kome se briše krivično delo zloupotrebe službenog položaja i definiše nove pet krivičnih dela kao što su: zloupotreba ovlašćenja u privredi, prevara u privrednom poslovanju, oštećenje poverilaca, subvencijska prevara i zloupotreba u postupku javne nabavke. Međutim, kako samo poslednje krivično delo "zloupotreba javne nabavke" može u potpunosti primeniti na javni sektor, potrebno je detaljnije odrediti pojam korupcije kroz druge zakonske i podzakonske akte.

Pri pripremi novog zakonskog akta koji bi obezbeđivao zaštitu "duvača u pištaljku" trebalo bi najpre razmisleti o proširenju obuhvata zaštite, koja bi pored javnog uključivao i privatan sektor. Iako postojeća zakonska rešenja prave veliki korak napred u odnosu na raniji period, postojeća zaštita uzbunjivača još uvek nije sveobuhvatna jer ne obuhvata zaposlene u priavnom sektoru, što nije u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Zbog toga je potrebno da se pravna zaštita lica koja ukazuju na korupciju proširi i na zaposlene u privatnom sektoru, kao i organizacijama neprofitnog sektora, kao što su udruženja, političke stranke, sportski savezi i sl.<sup>41</sup>

Što se tiče mehanizama zaštite, zaštita uzbunjivača bi trebalo da bude prvenstveno posao suda, kako bi se štitila prava iz radnog odnosa, ugovornog odnosa ili ostvarilo pravo na naknadu štete.<sup>42</sup> *Takođe bilo bi dobro predvideti i krivičnu odgovornost lica koje vrši odmazdu nad uzbunjivačem, kako bi se obezbedilo postojanje najoštlijih sankcija u slučaju represije.* Međutim, imajući u vidu da je sudska zaštita često spora, potrebno je raditi na izgradnji kapaciteta već postojećih kontrolnih tela, posebno inspekcijskih službi, koje su, doduše i same vrlo često podložne korupciji. Zbog toga bi obavezno trebalo predvideti mogućnost da se "uzbunjivač" može obratiti nezavisnim regulatornim telima, kao što su Zaštitnik građana (u slučajevima kada se radi o korupciji u organima uprave), Agencija za borbu protiv korupcije (u domenu zaštite koju ova Agencija pruža) i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u domenu slobodnog pristupa informacijama i zaštiti podataka o ličnosti).<sup>43</sup>

Najzad, postavlja se i pitanje da li je potrebno uvesti sistem nagrade za one koji prijavljaju korupciju. Neki autoriteti smatraju da to ne bi bilo u skladu sa duhom našeg sistema, imajući u vidu naše kulturne predstave o cinkarenju. S druge strane, imajući u vidu da su gubici budžeta usled korupcije veliki, i da najčešće strane, imajući u vidu da su gubici budžeta usled korupcije veliki, i da najče-

<sup>41</sup> N. Nenadić (2011), "Pitanja za zakon o zaštiti uzbunjivača", M. Milosavljević, D. Matović, *Zaštita uzbunjivača*, Udruženje Eutopija, str. 15.

<sup>42</sup> N. Nenadić (2011), "Pitanja za nakon o zaštiti uzbunjivača", M. Milosavljević, D. Matović, *Zaštita uzbunjivača*, Udruženje Eutopija, str. 16.

<sup>43</sup> Ibid.

šće samo oko jedan posto slučajeva korupcije ikada postane predmet istrage, ima mnogo razloga da se razmišlja i o ovoj meri. Prirodno je da zaposleni koji svojom reakcijom doprinese oktlanjanju nepravilnosti i dovede do značajnih ušteđa u budžetu bude i nagrađen. Najlogičnije bi bilo da takva nagrada bude data od strane samog poslodavca i da bude primerena, a oblik može biti davanje posebne zahvalnice zaposlenom, sitnog ili većeg poklona, novčane nagrade, unapredjenja i slično.<sup>44</sup> Takođe, može se razmišljati i o stvaranju posebnog fonda za nagradivanje lica koja ukažu na korupciju.

Međutim, pre nego što se pristupi pripremi sveobuhvatnog zakona o zaštiti uzbunjivača, smatramo da je važno da se pre svega radi na osnaženju postojećih mehanizama zaštite lica koja ukazuju na korupciju, jer česte izmene propisa doprinose pravnoj nesigurnosti i neće pomoći poboljšanju situacije u ovoj oblasti u kratkoročnom, pa ni u srednjoročnom periodu.

#### ZAKLJUČAK

U poslednjih nekoliko godina učinjeni su inicijalni koraci u uvođenju novog instituta pravne zaštite lica koja ukazuju na korupciju, koji se popularno nazivaju "duvači u pištaljku". Rezultati u ovoj oblasti su, međutim, prilično skromni, što je i posledica postojećeg ograničenog pravnog okvira koji je zaokružen tek nedavno, u julu 2011. godine, kada je donet Pravilnik o zaštiti lica koja ukazuju na korupciju. Do sada je pravnu zaštitu "uzbunjivača" dobilo nekoliko lica, a efekti na ukazanu koruptivnu aktivnost još uvek nisu poznati.

Iako nesumnjivo postoji potreba da se materija zaštite "duvača u pištaljku" uredi sistematičnije u jednom sveobuhvatnom zakonskom pravnom aktu, veliko je pitanje da li će i dobra pravna osnova, o čijim se elementima već raspravlja u stručnim krugovima, dati dobre rezultate ukoliko ne postoji odgovarajući društveni milje koji će pružiti osnovu za valjanu primenu ovog instituta u praksi. Zbog toga je važno raditi na stvaranju odgovarajućeg društvenog konteksta i podizanju nivoa svesti građana o neophodnosti odbacivanja korupcije kao društvene nužnosti i potrebi aktivne borbe protiv ovog duboko ukorenjenog i složenog fenomena.<sup>45</sup> Čini se da je korupcija već toliko "nadgrizla" sve pore društva da je gotovo nemoguće izboriti se sa njom, a porazna je činjenica i da veliki broj građa-

na (čak oko 20 procenata u nekim istraživanjima javnog mnjenja)<sup>46</sup> smatra korisnom radi bržeg završavanja započetih administrativnih procedura i zadovoljenja drugih ličnih potreba. Cilj izgradnje sveobuhvatnog sistema zaštite uzbunjivanja jeste stvaranje društvenog konteksta u kome će zaposleni prijavljivati korupciju u svojoj radnoj sredini i okruženju zbog toga što žele da zaštite svoje radno okruženje i podstaknu njegov razvoj, kao i razvoj čitavog društva.

Iako je ovaj cilj još uvek prilično daleko, i mali koraci učinjeni u tom pravcu važni su pomaci ka njegovom ostvarenju.

<sup>44</sup> Ibid. str. 17.

<sup>45</sup> J. Ćirić, (2009), "Krisa moralna i korupcija", *Nova srpska politička misao*, vol. 17, br. 1-2, str. 233-252.

<sup>46</sup> P. Van Dajn, E. Stoko, J. Dimitrijević, (2011), "Politika borbe protiv korupcije u Srbiji", objavljeni izveštaj.