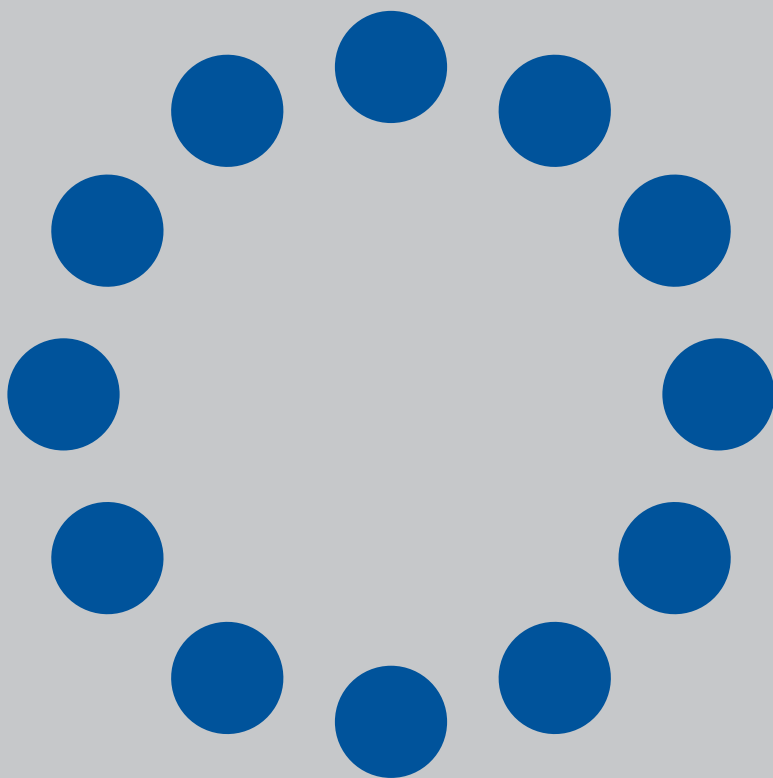


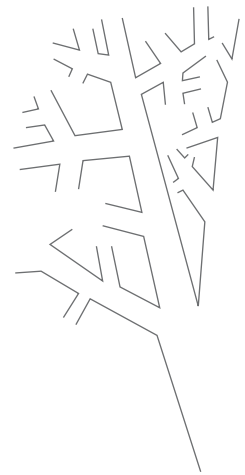
# Борба против корупције у државној управи

ЗАКОНОДАВСТВО И ПРАКСА У ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ



# **БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ**

— ЗАКОНОДАВСТВО И ПРАКСА  
У ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ



# БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ

— ЗАКОНОДАВСТВО И ПРАКСА  
У ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

## Издавач

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

## За издавача

МИЛАН МАРКОВИЋ

## Аутор

НЕМАЊА НЕНАДИЋ

## ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА

ИВАНКА АНДРЕЈЕВИЋ

## ДИЗАЈН И ПРЕЛОМ ТЕКСТА

НЕНАД БЈЕГОВИЋ

ISBN 978-86-87843-09-7

## Година издања

2009.

Мишљења изнесена у овој публикацији представљају мишљења аутора и не морају неопходно представљати и мишљења Уједињених нација, укључујући Програм Уједињених нација за развој, или држава-чланица.

©2009. Сва права су задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или трансмитовање у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне дозволе издавача.

*Поштована/и,*

*Представљамо Вам стручну публикацију посвећену улози одређених механизма у спречавању корупције у државној управи у одабраним државама чланицама Европске уније, која је припремљена у склопу иницијативе усмерене ка стварању услова за боље разумевање реформе државне управе у контексту процеса интеграције Републике Србије у Европску унију.*

*Публикација је припремљена у оквиру пројекта „Подрика Стратегији реформе државне управе у Републици Србији – друга фаза“ који реализује Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој (UNDP) и уз финансијску подршку Шведске агенције за међународну развојну сарадњу (Sida).*

*С поштовањем,*

*Милица Дражић,*

*помоћник министра*

*Сектор за европске интеграције, међународну сарадњу и пројекте*

# САДРЖАЈ

УВОД	1
I ДЕО – УСПОСТАВЉАЊЕ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ ОРГАНА У РУМУНИЈИ	3
Искуство Румуније и Србија	3
Захтеви Европске уније	6
II ДЕО – МЕРЕ ПРЕВЕНЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ УНУТАР ЈАВНИХ СЛУЖБИ У ХОЛАНДИЈИ И СЛОВЕНИЈИ	10
Планови интегритета у Словенији	10
Планови интегритета у Холандији	13
Успостављање планова интегритета у Републици Србији	15
III ДЕО – ЗАКОНСКА ЗАШТИТА СЛУЖБЕНИКА КОЈИ УКАЗУЈУ НА НЕПРАВИЛНОСТИ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ	16
Ко су „дувачи у пиштаљку“	16
Закон о обелодањивању у јавном интересу Велике Британије – контекст доношења	16
Могућа примена британског концепта у Србији	24
IV ДЕО – МОГУЋЕ ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ	30

# УВОД

Борба против корупције важна је за сваку власт. Чак и тамо где читав систем почива на корупцији и где властодршци отворено приватни стављају испред јавног интереса, власти ће се „борити против корупције“ – то јест, оних њених облика који угрожавају саму ту корумпирану власт.

Утолико је пре борба против корупције важна за истинске реформаторе. Њихове тежње да поправе друштво корупција може да поткопа било тако што ће успорити или окренути на погрешну страну планиране промене, било што ће пољуљати веру грађана у способност носилаца власти да спроведу реформе, односно у чистоту њихових мотива.

Сузбијање корупције веома је важно када власт покушава да се приближи грађанима и задобије њихово поверење – због чега се о овој теми радо говори у предизборним кампањама и у кризним ситуацијама током мандата. Међутим, за постизање овог циља прокламације не само да нису довољне, већ могу бити и контрапродуктивне, када изостану очекивани резултати. Ово је зато што борба против корупције није ствар која зависи само од начелне спремности и осуде корупције као неприхватљивог вида понашања, већ и од способности и воље власти да увиди због чега до корупције долази, да осмисли најбоље начине за њено сузбијање и да те механизме безрезервно примени, чак и када то може нашкодити интересима појединаца и партија које у њој учествују.

Рад државне управе једно је од главних попришта борбе против корупције. Разлог за то је једноставан – до корупције долази тамо где се доносе одлуке, било да је реч о стварима важним за појединца или ширу заједницу. Државна управа доноси мноштво таквих одлука – решава у управним поступцима, издаје дозволе и одобрења, спроводи надзор над поштовањем закона, и припрема прописе у којима уношење или изостављање једне речи може да одлучи у чије ће се џепове слити милијарде динара.

Веома често се у први план стављају антикорупцијски механизми који би требало да обезбеде честитост, односно поштење јавних функционера и јавних службеника. Током последњих деценија широм света сазрело је мишљење да би, осим постављања правила, требало успоставити и посебна тела која ће се бавити овим питањима. Снага и положај тих тела су различити – од саветодаваца за етичка питања до наредбодаваца и контролора понашања функционера.

Слично размишљају и у ЕУ, када разматрају да ли би у своје окриље требало примити неку од земаља из Источне Европе. На примеру Румуније показаћемо шта је нашем суседу остало да обави као недовршен посао из процеса придруживања, и какав је модел контроле имовине и

интереса функционера и службеника након њега успостављен. Видећемо такође какви су ефекти успостављеног система, како се поступа у ситуацијама када поштење самих контролора постане упитно, и колико тренутни мониторинг ЕУ има ефекта на сузбијање корупције. За Србију је овај пример двоструко интересантан: прво, зато што би од 1. јануара 2010. требало да са радом почне Агенција за борбу против корупције, чији су послови упоредиви са недавно успостављеним румунским контролним телима; и друго, зато што и Србију неизбежно очекује појачани мониторинг делотворности антикорупцијских мера од стране ЕУ.

Иако је у борби против корупције спољни надзор незаменљив, јер се кроз његову примену обезбеђује одговорност јавних институција и службеника, веома су важни и унутрашњи системи заштите од корупције. Код таквих система изнутра се препознаје где леже опасности да до корупције дође, и осмишљавају начини да се то спречи. Један од концепата за такво деловање против корупције су *планови интегритета*. На примеру Холандије и Словеније сагледаћемо кључне елементе концепта плана интегритета у јавним службама који је развијен у овим двама земљама, што је од посебног значаја за читаоце у Србији. Наиме, Законом о Агенцији за борбу против корупције предвиђена је израда и примена ових планова, а сама методологија и концепт углавном су до сада код нас били непознати. У овом поглављу публикације биће откривене и очигледне разлике у антикорупцијском приступу између бивших социјалистичких земаља и „старих“ чланица ЕУ – док се код старих борба против корупције води у окриљу „класичних“ државних органа, па се у Холандији органи унутрашњих послова старају чак и о превентивним антикорупцијским мерама – код „нових“ се иде на успостављање специјализованих тела, попут словеначке Комисије за спречавање корупције, и та тела од владе добијају законске гаранције независности.

Да би одређени проблем могао да се решава, за њега мора да се сазна. Људи који раде у јавним институцијама су у том погледу незаменљиви. Они могу имати сазнања о корупцији и расипању јавних средстава, али и о још значајнијим проблемима, на пример у вези са угрожавањем безбедности и здравља грађана. Међутим, то што службеници знају да нешто не ваља не значи да ће бити спремни да на то и укажу својим претпостављенима, контролним органима, или целокупној јавности путем медија. Напротив, у многим ситуацијама ће, због страха од губитка радног места или могућности напредовања, односно бојазни да ће бити шиканирани од стране претпостављених и колега – радије оћутати или се правити да ништа нису ни чули, и пустити да ствари иду својим током. Очигледно постоји огроман интерес друштва да се службеницима који су вољни да укажу на проблеме ради њиховог решавања пружи законска заштита од сваке врсте одмазде. *Закон о обелодањивању у јавном интересу* из Велике Британије представља пример утврђивања такве заштите. Након представљања британског закона, у истом поглављу биће представљене и међународне обавезе Србије у погледу заштите службеника, као и предлози за примену иностраних искустава у нашој земљи.

У посебном делу публикације биће представљени основни захтеви који се постављају на путу ЕУ интеграција у вези са борбом против корупције, као и приказ стања у Србији у погледу остварења тих принципа Европске уније.

# I ДЕО

## УСПОСТАВЉАЊЕ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ ОРГАНА У РУМУНИЈИ

### Искуство Румуније и Србија

#### ЕУ СТАНДАРДИ И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Захтеви које ЕУ поставља пред земље које желе да постану њене чланице разликују се у сваком конкретном случају. Њихова садржина не зависи само од степена напретка одређене државе у остваривању постављених стандарда. Наиме, у ситуацији када ти стандарди нису постављени на неки недвосмислен начин, већ су наведени само описно,<sup>1</sup> може се десити, и дешава се, да у борби против корупције једна земља добије задатак да уради једно, а друга друго.

Захтеви ЕУ на овом пољу зависе и од друга два чиниоца. Први је мишљење GRECO-а о томе колико је систем за борбу против корупције успешан. Иако мишљења GRECO-а могу да воде стандардизацији, у пракси се то такође не дешава у потпуности. Наиме, ни препоруке GRECO-а неће увек бити идентичне – у једној земљи ће, на пример, приоритет бити дат законодавним реформама, а у другој спровођењу едукације. Други чинилац су стратешки документи сваке земље за приступање ЕУ. Државе саме дефинишу ове акте и своје приоритете, а ЕУ, након што ове акте оцени као прихватљиве, само тражи да се учини оно што је зацртано. Земља ће лоше проћи у оценама Брисела ако не ради оно што се обавезала да ће радити. Међутим, ако неки проблем није био третиран у стратешким документима, и у мониторингу ЕУ играће споредну улогу.

Искуство Румуније (и нашег заједничког суседа, Бугарске) свакако је веома занимљиво за Србију, будући да је врло вероватно да ће свака наредна земља кандидат или чланица ЕУ са простора Балкана проћи кроз неку врсту појачаног мониторинга у односу на делотворност антикорупцијских механизма. Сада имамо прилике да сагледамо колико тај мониторинг доприноси промени ситуације у свом почетном облику. Као што видимо, ЕУ се фокусира на рад правосуђа и сузбијање корупције међу носиоцима јавних функција. У том смислу велики је значај дат раду независних институција.

Румунски ANI, чији концепт рада има сличности са дужностима које се предвиђају за Агенцију за борбу против корупције (даље: Агенција) у Србији, представља посебан предмет интересовања ЕУ. Сличности се могу видети у једном одређеном сегменту рада Агенције – решавању сукоба интереса јавних функционера, објављивању извештаја и контроли имовине. Сличности постоје чак и у начину избора руководства агенције. Наиме, у Србији, Агенција од 1. јануара 2010. године

<sup>1</sup> Нпр. у оквиру прве тачке „Критеријума из Копенхагена“ и „10 тачака за борбу против корупције“.



преузима од Републичког одбора за решавање сукоба интереса – решавање сукоба интереса функционера и пријем извештаја о функционерској имовини.<sup>2</sup> Слично као и румунски ANI, и Агенција има сложу структуру. Наиме, оно што је у румунском случају Савет за интегритет, као тело које учествује у избору руководства ANI-ја и даје му смернице, то је у случају Србије Одбор Агенције, који бира директора и заменика директора, и у неким случајевима одлучује у другом степену, али се не меша у оперативни рад директора и служби. Слично као и у Румунији, чланове овог тела (Одбора Агенције, односно Савета за интегритет) бира Парламент. Разлика се (у корист Србије) садржи у томе што се чини да је степен утицаја политичара на антикорупцијске институције мањи, јер чланови Одбора Агенције не само да не могу бити представници политичких странака, већ не смеју да буду ни њихови чланови.

Чувено питање „ко ће чувати чуваре“ и дилема о поштењу оних који се старају о поштењу других, није у Србији била постављана у толиком обиму као код наших суседа. Међутим, таква дилема увек је могућа. Чини се да је она *Законом о Агенцији за борбу против корупције* (и ранијим *Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција*) боље решена него код наших источних суседа. Ако ништа друго, код нас су прецизније регулисана питања међусобне контроле поштења у овим високим телима, и не би било могуће да се провера поштовања Закона занемари из неког од формалних разлога.

Посебно осетљиве новине које је у Србији донео *Закон о Агенцији за борбу против корупције* представља објављивање дела података из функционерских извештаја, проширивање круга функционера на које се Закон односи и проверавање тачности података које у својим извештајима изнесу. Иако су са становишта решавања сукоба интереса значајнија нека друга питања (нпр. како функционер треба да поступи у конкретним ситуацијама сукоба интереса), од ове врсте прописа увек се очекивало да на неки начин обезбеде да се носиоци јавних функција не обогате незаконито током обављања јавних послова, или да то бар не остане непримећено.

Код писања норми о сукобу интереса не искључује се примена кривичног закона, који ће довести до кажњавања због утврђене злоупотребе службеног положаја или примања мита. Међутим, како је тешко открити – а још теже доказати да је дошло до овакве незаконите радње, иде се заобилазним путем. Уколико функционер пријављује своју имовину и имовину блиских лица, и ако тачност тих извештаја буде подвргнута контроли, сматра се да ће се, за почетак, повећати број оних који неће бити спремни да уђу у коруптивне аранжмане, знајући да ће повећање имовине (које је главни циљ корумпираних) лакше моћи да буде примећено, и да ће затим можда бити откривен и незаконит основ њеног стицања.

Како би законска решења довела до ових жељених последица, потребно је да се испуни неколико услова. Први услов је да тело које ће вршити контролу буде политички непристрасно и професионално, и да има одговарајуће услове за рад (почев од броја људи). Други услов везан је за овлашћења која ово тело има. Наиме, кључна ствар је да ли и у којој мери ово тело може да спроводи самосталне истраге – провере тачности података. Наравно, што је ова самосталност

<sup>2</sup> Републички одбор ове задатке обавља на основу Закона донетог 2004, а почео је са радом јануара 2005.

већа, веће су и шансе за успех. Међутим, чак и када је могуће спроводити самосталне истраге, остаје нужност сарадње са другим телима, пре свега са оним која имају податке о имовини и приходима грађана, па и функционера – дакле, са пореском управом. Трећа ствар је интересовање јавности и сарадња грађана и медија. Када се омогући да подаци о имовини функционера постану јавни, такође се омогућава и да знатно шири круг људи укаже на евентуална неслагања стварног стања са оним што се у извештају наводи.

## Услови за рад

Један од главних проблема независних институција у Србији – непостојање основних услова за рад (просторије, финансијска средства, број људи), изгледа да у случају румунског ANI-ја није био актуелан. Не само да се проблем недостатка простора и буџета нигде не помиње, већ ANI ради са прилично великим бројем људи (предвиђено 200, тренутно око 80). С друге стране, Републички одбор за решавање сукоба интереса годинама је своје послове радио са службом која је бројала око 10 људи, а предвиђа се да ће будућа Агенција, која поред ових обавља и многе друге послове, имати преко 100 службеника. Упоредно искуство Румуније указује на то да би број људи који се предвиђа за Агенцију могао бити оптималан.

Као што смо видели, и у Румунији је широко распрострањено мишљење да њихова агенција нема довољно велика овлашћења. Овлашћења наше Агенције су међутим још слабија. У Закону није наиме разрађен начин контроле података из функционерских извештаја, већ се само може претпоставити да ће те провере Агенција вршити уз помоћ (и онолико колико та помоћ буде била доступна) других органа (пореске управе, катастра, полиције). С друге стране, чини се да ће у Србији уз мање контроверзи као основ за покретање поступка испитивања тачности функционерских извештаја бити могуће користити информације добијене од грађана.

Док се у Румунији расправља о обухвату примене одредаба о одузимању имовине функционера и службеника чије се порекло не може на разуман начин објаснити, у Србији је и сама могућност примене ових одредаба спорна. Наиме, Агенција је овлашћена да утврђује да ли се подаци које је функционер навео у извештају разликују од стварног стања, да утврди разлоге таквог неслагања, и такође да утврди и какве су промене настале у односу на претходни извештај. Уколико нешто није пријављено или је намерно пријављен лажни податак, функционеру прети и затворска казна. Међутим, само постојање разлике у приходима, које се не може објаснити разложно, није ни кривично дело нити прекршај. Другим речима, тек ако би се доказало да је функционер извршио неко кривично дело – ова имовина дошла би под удар Закона.

Најзад, најкрупнија предност румунског Закона, и поред свих његових мањкавости, јесте могућност да се, осим на класичне државне функционере, примени и на велики број државних службеника. Ако се обухват Закона прошири у складу са препорукама GRECO-а, ефекти ће бити још већи. С друге стране, у Србији ће Агенција бити надлежна само за проверу функционерске имовине, док ће овај важан механизам и даље бити непознат када је реч о државним службеницима (осим „службеника на положају“), запосленима у општинским управама, радницима

јавних установа и јавних служби, чак и када раде на посебно осетљивим пословима (нпр. код јавних набавки, или на издавању дозвола).

Будући да је примена новог антикорупцијског законодавства у Србији на самом почетку, и да ће свакако бити предмет пажње евалуатора Савета Европе и мониторинга Европске комисије, чини се да би било од велике користи имати у виду румунска искуства и препоруке које је Румунија добила од међународних организација.

## ЗАХТЕВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Румунија је постала чланица ЕУ 1. јануара 2007. године, заједно са Бугарском. Пут који је прешла био је дуготрајан, и обухватао је, између осталог, и обавезу успостављања снажних антикорупцијских механизма. Румунија је до момента прикључења заиста доста урадила на том пољу. Вероватно је најзначајније било оснивање специјалног тужилаштва надлежног за корупцију на високом нивоу, које је покренуло велики број оптужби против јавних функционера и државних службеника. Румунија је такође у лето 2008. усвојила и антикорупцијску стратегију за период 2008–2010.

Међутим, напредак ипак није био оцењен као довољан. Због тога је Европска унија, с једне стране, довела до краја захуктали процес придруживања, али је с друге задржала одређене резерве и механизме за праћење стања након прикључења.<sup>3</sup> Ти механизми служе за праћење оних реформи које су по оцени Брисела остале недовршене – у области правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала. Извештаји о мониторингу напретка објављују се два пута годишње.

Мониторингом се прати напредак по четири тачке (*benchmarks*). Од те четири тачке на борбу против корупције три се односе директно, а једна посредно. Дужности које је Румунија преузела и чије се остваривање прати су следеће:

1. Обезбедити да судови раде транспарентније и ефикасније, тако што би се увећали капацитет и одговорност Високог савета правосуђа. Такође, требало би пратити ефекте нових процесних закона (кривичног и грађанског);
2. Успоставити, као што је предвиђено, агенцију за интегритет, која би била задужена за проверу имовине, неспојивости функција и могућег сукоба интереса, и која би доносила обавезујуће одлуке на основу којих би се могле применити одвраћајуће санкције казне;
3. Наставак напретка у спровођењу професионалних истрага које не би биле партијски пристрасне, у вези са сумњом на корупцију на високом нивоу; и
4. Предузимање даљих мера како би се предупредила и сузбила корупција, нарочито на локалном нивоу.

---

<sup>3</sup> Co-operation and Verification Mechanism (CVM), успостављен на основу одлуке Комисије 2006/928/ЕС од 13. децембра 2006.

## ЗАКОНСКО РЕШЕЊЕ

Закон којим се у Румунији регулише контрола имовине функционера усвојен је маја 2007, а његове измене убрзо потом.<sup>4</sup> Овај Закон донет је у склопу остваривања препорука GRECO-a.<sup>5</sup> Наиме, ова организација је Румунији препоручила да прошири обим правила о сукобу интереса и неспојивости функција, да омогући да се та правила примењују на све који врше јавна овлашћења и да успостави одговарајући систем за надзор над њиховим поштовањем, као и правила за спречавање злоупотреба код напуштања јавног сектора (препука VIII). Такође, GRECO је препоручио и да се успостави делотворан систем за надгледање извештаја о имовини и интересима функционера (препука IX).<sup>6</sup>

Румунске власти су на ове задатке одговориле доношењем Закона. Тај Закон проширио је број функционера и службеника који су дужни да подносе извештаје о имовини (нпр. на функционере у правосудју, чланове управљачких тела јавних предузећа и предузећа у државној својини, све запослене у институцијама које врше приватизацију, као и кандидате на изборима).

На основу Закона основана је Агенција за интегритет (у даљем тексту, према румунској скраћеници: ANI), као самостално управно тело, са својством правног лица и уз надлежности на нивоу целе државе – а чија је дужност да врши проверу података о имовини, и да решава питање сукоба интереса и неспојивости функција и послова.

Било је планирано да у ANI-ју ради око 200 службеника. Процес верификације података о имовини покреће се било по службеној дужности, било на основу пријаве. Инспектори агенције овлашћени су да траже податке и документе од лица из јавног и приватног сектора, и да од тих лица наруче да за њих направе стручне извештаје (одбијање да то учине је кажњиво). Међу прописаним санкцијама налазе се одузимање имовине (када постоји очигледна, неоправдана несразмера између званичног и стварног прихода службеника), дисциплинске мере, лишавање права на обављање јавних функција, новчане и затворске казне. Предвиђено је да се провере утемељености повећања имовине у односу на легалне приходе службеника када је разлика у два годишња извештаја већа од 10.000 евра, или када је разлика већа од 10 посто укупне вредности имовине. Буџет за прву годину, у којој је било предвиђено да агенција ради са само 25 људи, износио је око 1,2 милиона евра.

Румунија је у законодавство увела и ново кривично дело – „сукоб интереса“, чијом одредбом се кажњава јавни службеник који, вршећи своје службене дужности и као резултат учешћа у

<sup>4</sup> Закон број 144/2007.

<sup>5</sup> Скраћено од „Група земаља за борбу против корупције“. Реч је о механизму Савета Европе за процену квалитета антикорупцијских механизма. Након извршене евалуације усваја се извештај, а препоруке су обавезујуће за све чланице.

<sup>6</sup> GrecoRC2(2007)9\_Romania, [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

процесу доношења одлука, прибави непосредну или посредну материјалну корист за себе или друго лице са којим је службеник радно или комерцијално повезан, или је био повезан у протеклих пет година.

GRECO није био задовољан појединим аспектима онога што је урађено, сматрајући између осталог: да Закон не покрива у довољној мери неспојивост функција; да за велики број категорија службеника, као што су саветници и друго особље које ради непосредно за високе функционере, докторе, наставнике и запослене у јавним предузећима или приватним компанијама које обављају послове од јавног интереса – нису прописана задовољавајућа правила о спречавању сукоба интереса; да контрола није довољна; као и да Закон додуше поставља ограничења код промене запослења државних службеника, али не и запослених у јавним предузећима.

Замерке да Закон није довољно оштар пристизале су и из румунске стручне јавности, као што је месец дана након усвајања Закона учињено у извештају групе невладиних организација.<sup>7</sup> Ова група организација указује на то да ће бити веома тешко доказати да се увећање имовине службеника не може објаснити његовим законитим приходима, јер терет доказивања лежи на инспекторима ANI-ја. Они критикују и одредбу према којој пуноважност пријава против функционера зависи од тога да ли је реч о „лицу са правним интересом“. Таква терминологија, каже се у извештају, ако се буде дословно тумачила, може довести до знатно мањег броја пријава, јер је готово немогуће доказати да би неки грађанин био оштећен конкретном акцијом службеника. Последица може да буде чак и кривична одговорност лица која подносе овакве пријаве, уколико се покаже да нису валидне.

Мада се Законом постављају ограничења у вези са обављањем послова након одласка са јавне функције или из државне управе, у усвојеном Закону не предвиђа се могућност провере порекла имовине након престанка мандата или одласка са функције. Забринуте организације такође указују и на мали домет одредаба о повезаним лицима, која се ограничавају на први ред сродника (родитељи и деца).

## Изазови у примени Закона

Током 2008. године ANI је наишао на крупне изазове, који су озбиљно угрозили његов рад. Занимљив случај те врсте одиграо се када је председница Врховног савета правосуђа упутила иницијативу омбудсману да пред Уставним судом покрене питање уставности појединих одредаба Закона. Постоји сумња да је ова иницијатива била подстакнута околношћу да велики број судија није испунио своју обавезу подношења извештаја о имовини.<sup>8</sup> Основ за ову иницијативу била

<sup>7</sup> Видети:

<http://www.romaniacurata.ro/raport-june-2007-recent-developments-in-the-romanian-judiciary-reform-38.htm>.

<sup>8</sup> Др *Stefanie Ricarda Roos* у извештају доступном на [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_15747-544-2-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_15747-544-2-30.pdf).

је наводна супротност обавезе објављивања извештаја функционера о имовини са правом на чување приватности.<sup>9</sup> Омбудсман није прихватио иницијативу.

ANI се налази под надзором Савета за национални интегритет. Овај Савет је под контролом Сената. Савет анализира извештаје о раду ANI-ја, предлаже председника и потпредседника ANI-ја (избор врши Сенат), даје препоруке за активности и врши годишњу ревизију рада Агенције. С друге стране, Савет нема право да се меша у рад Агенције на конкретним случајевима.

У пракси је било доста проблема, почевши од формирања Савета за интегритет. На пример, два кандидата за Савет које је бирао Врховни савет правосуђа изабрана су у нетранспарентној процедури. За неколико кандидата изабраних на предлог политичких партија у Сенату, сумњало се да сами испуњавају стандарде о чијем поштовању би требало да се старају (неки су били чак оптужени и за корупцију).

Септембра 2008. године, један од инспектора ANI-ја известио је претпостављене да је једна чланица Савета на њега вршила притисак у вези са конкретном истрагом. Истрага се водила против клијента те чланице, по професији адвокатице. Случај сукоба интереса прослеђен је Сенату, који није изрекао никакву казну. Претпоставља се да је разлог политичке природе (та чланица је представљала једну странку у Савету). Штавише, Сенат је пропустио да питање третира као сукоб интереса конкретне особе, већ га је посматрао као сукоб између две институције. Ни сам Савет није разрешио, нити затражио разрешење своје чланице, јер „за то није био надлежан“. Такође из формалних разлога, Савет је одбио да усвоји сопствени кодекс понашања, који су предлагали неки од чланова.

Чак и ако се мешање у конкретни случај остави по страни, очигледно је да је у овој ситуацији код чланице Савета постојао неразрешени сукоб интереса, и да тај сукоб није ваљано разрешен. Иначе, када је ANI прегледао извештаје чланова тела које га надзире, откривено је да чак осам чланова Савета врши неспојиве функције у јавном сектору и за њих прима надокнаду.

На основу свега тога, ауторка анализе на основу које је овај део текста сачињен<sup>10</sup> закључује да претња санкцијама (попут оних које је ЕУ применила у односу на Бугарску) очигледно није довољно деловала на румунске власти, и да их није навела да ураде све оно што се од њих тражило.

<sup>9</sup> Подлогу за овакву иницијативу чини ранија одлука Уставног суда (из 1996), којом је тада оцењено да закон којим је требало регулисати сукоб интереса и проверу имовине функционера није у складу са Уставом, пошто је предвиђао одузимање имовине чије се порекло не може објаснити (супротност са уставним гаранцијама приватне имовине), и зато што је садржао обавезу објављивања података о интересима и имовини функционера, који би били изузети из општег режима заштите личних података.

<sup>10</sup> Др Stefanie Ricarda Roos, *ibidem*.

## II ДЕО

### **МЕРЕ ПРЕВЕНЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ УНУТАР ЈАВНИХ СЛУЖБИ У ХОЛАНДИЈИ И СЛОВЕНИЈИ**

#### **Планои интегритета у Словенији**

*Закон о спречавању корупције* из 2004. године увео је обавезу израде планова интегритета за институције јавног сектора Словеније. Све јавне институције имају обавезу унутрашње провере. Међутим, овде није реч о провери понашања појединаца, већ о провери функционисања система: да ли су прописи такви да омогућавају спречавање корупције или, напротив, делују тако да се шансе за корупцију повећавају; како тече процес доношења одлука; какав је начин запошљавања; да ли овлашћења службеника на појединим радним местима одговарају њиховим пословима; у којој је мери присутна могућност арбитрерног доношења одлука, итд.

Циљ је да свака организација идентификује она места у процесу одлучивања на којима може доћи до корупције. Циљ ове превентивне мере против корупције је установљавање могућих слабих тачака, пре свега у вези са обимом дискреционог одлучивања, и нарочито када паралелно са овим овлашћењима не постоји адекватан надзор. Овакве анализе требало би периодично понављати, и осмислити начине да се утврђени ризици умање.

Посао се не завршава провером и спроведеним реформама, већ се тражи да се са проверама настави како би се сагледала делотворност мера. Планови интегритета, који су основа свих ових радњи, једнако су корисни и у приватном сектору, у којем се у оквиру анализе ризика пословања поједини њихови аспекти већ спроводе.

Појам плана интегритета дефинисан је на следећи начин: „План интегритета представљају мере правне и стварне природе којима се отклањају и спречавају могућности за настанак и развој корупције у органу“<sup>11</sup>

План садржи оцену изложености институције корупцији, податке о лицу одговорном за план интегритета, опис процеса рада и начина одлучивања уз дефинисање задатака, превентивне мере за смањење могућности и опасности за појаву корупције, и друге податке предвиђене законом.

Планови интегритета морају се донети у роковима прописаним у наведеним Смерницама (подзаконски акт). С друге стране, на антикорупцијској Комисији је да оспособи особе надлежне за старање о плану интегритета у појединим институцијама.

---

<sup>11</sup> Члан 40 став 1 Закона о спречавању корупције (ауторов превод са словеначког ових одредаба Закона, одредаба подзаконских аката и извештаја Комисије).

У члану 41 Закона наводи се да Комисија проверава да ли су планови донети и како се спроводе. Из извештаја Комисије за 2007. годину сазнајемо да ове планове већина државних органа и органа локалне самоуправе није припремила, будући да је Уставни суд ову материју изузео из обавезне примене Закона о спречавању корупције.<sup>12</sup>

Иначе, и пре доношења закона из 2004, Уред за спречавање корупције (који је деловао пре формирања Комисије) спроводио је неколико пројеката у којима су институције израђивале планове интегритета. Такви пројекти били су предмет рада државног тужилаштва. На неколико уводних састанака представници Уреда давали су смернице, а затим су заједно са представницима институције установљавали правни основ, након чега су представници институције настављали рад. „Анализира се рад канцеларије тужиоца, неке обичне свакодневне ствари, али које потенцијално или заиста угрожавају интегритет институције. Примера ради, под лупу се ставља место где се предају документа – да ли неки адвокат који је пријатељ службенице која ради у писарници може преко реда или ван радног времена да заврши посао или незванично добије неки важан документ, што је потенцијално извор корупције.“<sup>13</sup>

И други субјекти из јавног сектора могу да сачине план интегритета, уз помоћ Комисије. Комисија може да да оцену интегритета и истовремено предлоге за његово унапређење. Када се субјекти из приватног сектора одлуче да припреме план интегритета, или када затраже оцену и препоруке Комисије, онда се то ради о њиховом трошку. Обрачун трошкова односно накнаде и начин уплате прописује министар финансија (члан 42).

У смерницама које је донела Комисија предвиђа се обавезна израда планова у институцијама у којима је запослено више од десет службеника (или за испоставе у којима ради више од пет особа).<sup>14</sup> Они који имају мање службеника укључују се у израду плана интегритета непосредно више инстанце власти.

Пре почетка пројекта израђују се збирка интерних правила, органиграм, и опис радних места са описом послова.

План интегритета је пројекат који се ради у неколико фаза, и то:

1. припремна,
2. фаза прикупљања материјала,
3. фаза оцене постојећих превентивних механизма, и
4. закључна фаза са давањем предлога за побољшање.

На почетку, руководство одобрава израду плана, обавештава о њој запослене, одређује вођу пројектног тима и лице које надзире спровођење пројекта. Вођа пројектног тима, у сарадњи са

<sup>12</sup> Видети: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Porocilo\\_2007\\_01.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Porocilo_2007_01.pdf).

<sup>13</sup> Боштјан Пенко, бивши директор Уреда, према записима са међународне конференције у организацији *Транспарентност – Србија*, Београд, мај 2004.

<sup>14</sup> Видети: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/slovenski\\_akti/Smernice\\_zaj\\_izdelavo\\_nacrtov\\_integritete\\_01.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/slovenski_akti/Smernice_zaj_izdelavo_nacrtov_integritete_01.pdf).



надзорником пројекта, припрема програм за израду плана интегритета – у којем се одређују кључни задаци и лица која их извршавају, прикупља потребна документација, итд. Руководство организације затим усваја програм и о њему обавештава све запослене.

У оквиру друге фазе испитују се поједине активности унутар организације, као што су: однос према информацијама (чување осетљивих података, чување документације); начин коришћења финансијских средстава (надзор над буџетским процесима, надзор над исплатама); однос према имовини (јавне набавке, коришћење телефона, аутомобила и сл., одржавање просторија, итд.); прикупљање докумената књиговодствене природе; наплата дугова, уговори и друга документација у вези са набавкама; додела субвенција, издавање дозвола и концесија; начин обављања надзорних дужности; итд.

Такође се испитује и отпорност система на неправилности, укључујући и начин примене прописа, начин запошљавања, едукацију запослених, опис послова, формална и неформална овлашћења и надзор над њиховим коришћењем, могућност добијања савета на радном месту, познавање проблема интегритета, задовољство радом, свест о корупцији, питања пријема поклона у вези са радним местом, итд.

У фази оцене превентивних механизма, члан пројектног тима прегледа интерна правила организације и испитује у којој мери их запослени познају, и обавља разговор са особом надлежном за људске ресурсе и запошљавање. Вођа пројектног тима позива и друге запослене да дискутују о овим темама. Сви запослени или њихов узорак анонимно попуњавају упитник, у којем се посебно третира питање обављања осетљивих дужности.

У закључној фази предлажу се побољшања. Она се могу односити на промену прописа, измену начина рада у институцији, управљање људским ресурсима, и друга питања. Уз ова побољшања предлаже се и рок за спровођење мера. Након што се ови предлози коначно формулишу, руководство организације распушта пројектни тим, а одговорност даље преузима особа одређена да се стара о спровођењу плана.

Смернице су обавезале институције да у року од годину дана заврше прву фазу израде нацрта интегритета. По закључењу ове прве фазе, институције би биле дужне да припреме планове у року од 12 месеци (ако имају мање од 50 запослених), од 18 месеци (ако имају 50–100 запослених), односно у року од 24 месеца, ако имају више запослених службеника.

Иако су се у самој Словенији јављале препреке ширем увођењу планова интегритета, овај концепт добро је прихваћен на међународном нивоу.<sup>15</sup> О концепту добро мишљење има OLAf,<sup>16</sup> чији су представници оценили да би могао да се уведе као стандард који би се примењивао широм ЕУ. У своје законе унеле су га Србија, Молдавија и Македонија. Европска мрежа за јавну

---

<sup>15</sup> Нема сумње да је, поред квалитета концепта, овоме допринело и то што је председник словеначке Комисије уједно и председник Групе земаља за борбу против корупције – г. Драго Кос.

<sup>16</sup> Специјализована агенција ЕУ која истражује злоупотребе фондова ЕУ.

управу (EUPAN) планове интегритета уврстила је у „ЕУ каталог добре праксе на подручју борбе против корупције, интегритета и административних препрека организованом криминалу“.

## Планови интегритета у Холандији

Борба против корупције у Холандији постала је значајнија у првој половини деведесетих година прошлог века, и везује се за активности госпође Ien Dales која је у то време обављала дужност министарке унутрашњих послова, и њен говор из 1992. године. У току неколико наредних година Министарство је било активно на следећим пољима:<sup>17</sup>

- организовање дискусија са разним групама запослених у јавном сектору;
- дискусије са политичким партијама ради развијања свести о потреби развоја интегритета;
- дискусије о променама понашања партија, како би се кроз њихову саморегулацију обезбедило информисање јавности о финансирању странака;
- разговори на тему организованог криминала како би органи власти добили податке о криминалним активностима потенцијалних пословних партнера;
- развој методологије за утврђивање осетљивости владиног апарата на неприкладне утицаје са стране и достављање методологије у облику сета смерница тим органима;
- успостављање Државне безбедносне службе (BVD), као начина да влада испита и процени сопствену рањивост на преступе у вези са интегритетом, и ради предузимања мера да се смањи изложеност ризику (смернице су донете 1996);
- поновно дефинисање мерила за положаје који нису јавни;
- усвајање става о санкцијама за лица која обављају јавну политичку функцију због повреде интегритета;
- радионице за градоначелнике ради подстицања интегритета на локалном нивоу;
- стимулисање превентивне политике код запошљавања и рада у јавном сектору у разним министарствима (провера понашања, увођење етичких правила, дисциплинске санкције, потписивање изјава запослених, ротирање запослених на осетљивим положајима);
- брошура о интегритету за новозапослене;
- посебна политика о интегритету, која би била развијена са Државном безбедносном службом, Регистрационим центром за повреду интегритета, итд. Према статистикама из деведесетих година прошлог века, у току једне године BVD је испитивао између 25 и 46 случајева ове врсте; и
- регулатива која се односи на додатне послове јавних службеника, како би се спречио сукоб интереса.

<sup>17</sup> Наведено према *National Integrity Systems, Country study reports – Netherlands*, Transparency International, 2001.

Осим ових активности, треба такође напоменути и да је Холандија унутар ЕУ успела да припреми терен за усвајање *Етичког оквира за јавни сектор*. Овај документ, усвојен 2004, заснован је на постојећим добрим праксама и говори о општим вредностима, посебним стандардима понашања, мерама које треба спровести ради унапређења интегритета и јачања моралних вредности, и стандардима и поступцима за извештавање о преступима у вези са интегритетом.

*Водич за пројекте интегритета*<sup>18</sup> први пут је објављен 1996, док је 2003. године на основу стечених искустава издата нова верзија тог документа. Идеја овог Водича је да помогне организацијама јавног сектора да без помоћи владе раде на развоју интегритета. Као и први, и овај водич издало је Министарство унутрашњих послова, на основу методологије коју је развила Државна безбедносна служба.

И у новом Водичу, предност се даје принципу самопроцењивања унутар организација, који се показао као добар. На више места у овом документу истиче се да је испитивање интегритета превентивне природе, односно да циљ није да се провери да ли је конкретна особа одступила од закона или моралних правила, већ да се утврди која су места у систему организације рањива и носе са собом ризик од појаве корупције.

Примена овог самопроцењивања није ни обавезна. Свака институција одредиће да ли ће извршити процену, и одабрати запослене који ће радити на томе. Организација сама одређује и стандарде интегритета, на чијем ће поштовању потом инсистирати. Позитивне последице овога биће шира подршка мерама које се спроводе и осећање да је реч о сопственом а не наметнутом документу, што омогућава његово успешније спровођење.

Пројекат је фокусиран на унапређење организационе структуре и унапређење унутрашњих правила. Пажња се у нешто мањој мери посвећује кодексима понашања, обукама за решавање дилема и изјавама које потписују запослени.

Методологија налаже три фазе. Пре него што се започне, запослени се упознају са намераваним пројектом и формира се група која ће на њему радити, као и група која ће надzirати спровођење. У првој фази пописују се потенцијалне слабости – на пример ситуације у којима се долази у контакт са новцем или осетљивим информацијама. У другој фази сагледавају се организационе слабости – на пример ситуације попут одабира кандидата за запошљавање, додатних послова запослених (потенцијални сукоб интереса), итд. Ове слабости утврђују виши руководиоци институције. Како би се утврдило да ли потенцијалне слабости система заиста доводе до штетних ефеката, у другој фази разматра се отпорност организације. Када се утврди да опасности превазилазе ту отпорност иде се на следећу фазу, у којој се дају препоруке уз чију помоћ би требало да дође до повећања отпорности.

Када се овај посао заврши, предузимају се додатне мере, попут израде кодекса понашања, спровођења обуке за запослене, и слично. Такође, у Водичу се скреће пажња и на систем

<sup>18</sup> Видети: <http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/1747/integrity1.pdf>.

ревизије интегритета у јавним службама, који је за потребе централних органа власти развило Министарство финансија.

Холандска Влада је марта 2006. године успоставила Државну службу за унапређење етике и интегритета у јавном сектору (BIOS – холандски: скраћено). Служба има следеће задатке:<sup>19</sup>

- унапређење политике за заштиту интегритета,
- развијање инструмената за остваривање те политике,
- подршка примени инструмената који промовишу интегритет,
- прикупљање, слање и размена знања о интегритету, и
- развијање нових знања о овим питањима.

Иако је основана на иницијативу Министарства унутрашњих послова, ова служба је ради ефикаснијег функционисања премештена из Министарства. Међу инструментима које је развила налазе се и „коцка интегритета“ (мултимедијално средство за обуку о интегритету), SAINT (инструмент за самопроцену интегритета), те водичи чији је циљ да помогну јавним институцијама да побољшају спровођење политике интегритета. Међу проблемима у раду ове институције истиче се тешкоћа проналажења квалификованог особља.

## Успостављање планова интегритета у Републици Србији

Иако су искуства двеју земаља које смо овде представили различита, сасвим је извесно да је самопроцењивање опасности од корупције у јавним институцијама тренд који даје резултате и који ће се током наредних година и даље развијати. Предност коју наша земља има у том погледу јесте чињеница да је израда планова интегритета већ постала законска обавеза. Наиме, Закон о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године предвиђа обавезу државних органа, органа локалне самоуправе, јавних служби и јавних предузећа – да израде планове интегритета, и да их спроводе.<sup>20</sup> У томе ће им помоћ пружати Агенција, која би требало да почне са радом 1. јануара 2010. године, а и да пре тог датума подзаконским актом (Смернице) детаљније уреди где ће се и на који начин спроводити ови планови интегритета.

Будући да је овај део Закона готово у потпуности заснован на словеначком моделу, може се очекивати да и у наредним корацима највише буде коришћено словеначко искуство. Међутим, не треба сметнути с ума ни искуства осталих земаља које су кренуле овим путем. На пример, има много разлога да Агенција размотри могућност коришћења модела развијених у Холандији, а који се помињу у овом тексту. Најзад, пре него што се крене путем израде планова интегритета, ваљало би сагледати и каква су била досадашња искуства са применом разних незаконских механизма за очување интегритета и етичких кодекса јавних служби и јавних службеника, и шта је недостајало да они остваре боље ефекте.

<sup>19</sup> Више о томе на <http://www.integriteitoverheid.nl/contents/library/28/eucatalogus.pdf>.

<sup>20</sup> *Службени гласник РС*, број 97/2008.

## III ДЕО

### ЗАКОНСКА ЗАШТИТА СЛУЖБЕНИКА КОЈИ УКАЗУЈУ НА НЕПРАВИЛНОСТИ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

#### Ко су „дувачи у пиштаљку“

У антикорупцијској литератури широм света, све чешће се користи израз „дувачи у пиштаљку“. То је превод енглеске именице „whistleblowers“ (постоји и глагол „whistle blowing“). Суштина деловања „дувача у пиштаљку“ јесте упозоравање на неку опасност или разоткривање неке неправилности. Такође, треба имати у виду и да се овај израз претежно користи за ситуације када је онај ко упозорава или разоткрива лице из структуре у којој се неправилност одиграла, или где је опасност настала. Због тога се често користи и израз (такође пореклом из енглеског језика) – „инсајдер“.<sup>21</sup>

Занимљиво је приметити да се и даље јављају тешкоће у покушајима да се концепт „дувања у пиштаљку“ објасни у другим земљама и на другим језицима. Ове тешкоће нису ни правне нити језичке природе, већ потичу од несрећних историјских околности. У земљама које су дуго имале тоталитарне режиме свака реч која асоцира на достављање података о неправилностима буди асоцијације на сараднике идеолошки острашћене полиције или тајних служби. Уосталом, и у Србији би се могле очекивати негативне реакције у случају да буде коришћен израз „достављач“ или „потказивач“.

#### Закон о обелодањивању у јавном интересу Велике Британије – контекст доношења

Закон о обелодањивању у јавном интересу (*Public Interest Disclosure Act* – скраћено: PIDA) ступио је на снагу 2. јула 1999. године у Великој Британији (у Северној Ирској примењује се од 31. октобра исте године).<sup>22</sup> Занимљиво је приметити да су га у два дома британског Парламента

<sup>21</sup> Конотација коју изазива реч инсајдер у српском језику може бити различита. Мада је неспорно, и вредносно неутрално буквално значење ове речи (лице које долази изнутра), конотација се мења у зависности од тога шта инсајдер чини. У контексту борбе против корупције, инсајдер може бити „позитивни јунак“, онај ко доставља информацију о неправилностима спољном свету, али може бити и неко ко поверљиве инсајдерске информације дојављује конкурентској фирми, неко ко за новац дојављује потенцијалном купцу предузећа у приватизацији или фирмама које би учествовале на јавној набавци – податке који нису доступни свим заинтересованима.

<sup>22</sup> Информације о Закону и његовој примени које су коришћене у овом тексту углавном потичу са интернет презентације организације *Public Concern at Work*. На тој интернет страници могу се пронаћи и други занимљиви подаци на ову тему. Видети: [www.pcaaw.co.uk](http://www.pcaaw.co.uk).

предложили посланици различитих политичких странака (конзервативац Ричард Шепард и лабуриста лорд Бори). Такође, Влада је дала снажну подршку доношењу овог прописа.

Овај Закон представља део радног права Велике Британије. Иако се у почетку доношење овог акта сматрало важним пре свега ради заштите права појединаца, фокус се убрзо променио. О Закону је почело да се говори као о средству за остваривање добре владавине и отворености институција. Значајну улогу у доношењу Закона имала је и невладина организација *Public Concern at Work* (PCAW). Ова организација, основана 1993. године, окупила је и велики број особа које су обављале високе јавне функције (између осталог, и члана парламента који је овај Закон предложио). Осим утицаја на процес израде документа, PCAW је деловао и на стварању јавне подршке за доношење овог Закона. Кључни документ у том погледу била је анализа неколико скандала и катастрофа које су се одиграле током последње две деценије двадесетог века – а које су могле да буду спречене да се запослени нису плашили да са другима поделе своја сазнања, или да су се обратили правој особи.

#### ПРИМЕРИ НЕСРЕЂА КОЈЕ СУ МОГЛЕ ДА БУДУ СПРЕЧЕНЕ ДА СУ ЗАПОСЛЕНИ ПРОГОВОРILI О ПРОБЛЕМИМА

- *Железничка несређа у Лондону крајем 1988. У несређи је погинуло 35 особа. Хиденова истрага показала је да је један од контролора приметио неправилан положај електричних водова. По свој прилици, то је био главни разлог овог удеса. Међутим, контролор ово није никоме пријавио – не желећи да узнемири надређене, или се бојећи да то учини.*
- *Несређа на нафтној платформи Piper Alpha из новембра 1988, у којој је погинуло 167 особа. Куленова истрага дошла је до закључка да „радници нису хтели да доведу у питање своје стално запослење тиме што би покренули питање безбедности на раду и на тај начин узнемирили руководиоце“.*
- *Након што је пропала банка Credit and Commerce International (1991), Бингамова истрага утврдила је да је проблем био у аутократском понашању руководиоца и аутократском окружењу уопште, у којем нико од запослених није желео да се огласи о проблематичним активностима банке – пре него што је штета начињена.*

#### ПРИМЕРИ НЕСРЕЂА У КОЈИМА СУ УПОЗОРЕЊА ЗАПОСЛЕНИХ ИГНОРИСАНА

- *Шинова истрага о потонућу трајекта Herald of Free Enterprise марта 1987, код белгијске луке Зебриж, у којој су погинула укупно 193 путника и члана посаде, открила је да су запослени пет пута упозоравали да трајекти плове отворених врата, али су од стране претпостављених сва ова упозорења игнорисана.*
- *Пропаст банке Baring – регулаторно тело утврдило је да члан менаџмента банке није довољно јасно и гласно указао на проблематична питања.*
- *Испитивање товара оружја за Ирак (1996). У Скотовом извештају наводи се да је један службеник писмено информисао Министарство спољних послова да је произведена муниција намењена Ираку и да се припрема њен незаконити извоз. Надлежни нису на време реаговали на ово упозорење.*

## Радња на коју се односи обелодањивање у јавном интересу

На *Закон о обелодањивању у јавном интересу* могу се позивати запослени и друга лица који упозоре на то да је извршено кривично дело или неки други преступ (нпр. немар, кршење уговорних одредаба, кршење правила управног поступка), да је погрешно примењено право, или да је дошло до опасности по здравље и опасности по животну средину. Заштиту такође уживају и они који упозоре да се прикривају докази о неком од поменутих преступа. Важно је напоменути да право на заштиту није условљено статусом информације која се обелодањује – ако су испуњени Законом прописани услови, заштиту ће уживати и они који обелодане информацију означену неким од степена поверљивости. Такође, није битно ни то да ли се штетна радња одиграла унутар Велике Британије, или је до ње дошло у иностранству.

## Лица која уживају заштиту

Круг потенцијалних давалаца информација који могу уживати заштиту на основу Закона веома је широк, и укључује следеће категорије лица:

- запослене у приватном сектору,
- запослене у јавном сектору,
- запослене у непрофитном сектору,
- лица која по уговору раде за неки од поменутих сектора,
- инструкторе који раде у неком од наведених сектора,
- друго особље ангажовано у неком од поменутих сектора,
- лица која раде од куће за организацију из неког од поменутих сектора,
- службенике полиције, и
- професионалце из државне здравствене службе.

Законску заштиту не уживају следећи запослени:

- лица која сама себе запошљавају (осим оних која су укључена у државну здравствену службу),
- волонтери,
- припадници обавештајних служби, и
- припадници војске.

## Обелодањивање у доброј вери

У англосаксонском праву веома се често користи израз „у доброј вери“ (good faith). Тако се и у *Закону о обелодањивању у јавном интересу* тражи да информација буде дата „у доброј вери“, како би постојало право на заштиту. Мада подлеже тумачењу, ова одредба најпре би могла да значи како је потребно да запослени поступа поштено и да је мотивисан жељом да се проблем на који

указује реши. Постојање добре вере може се оспорити када постоји сумња да је обелодањивање учињено из неке друге побуде, у конкретном случају непримерене.

## ИНТЕРНО ОБЕЛОДАЊИВАЊЕ

Закон полази од тога да је најбоље да се проблеми решавају унутар саме организације у којој су настали, кад год је то могуће. Зато запослени који на овај начин покрену неко питање, имају и највеће шансе да добију законску заштиту. Да би код ове врсте обелодањивања добио заштиту, потребно је да радник поступа у доброј вери и да је стекао уверење (за које постоје добри основи) да се десила нека неправилност, да се она тренутно одиграва, или да је вероватно да ће до ње доћи. Запослени би, ако није одређено посебно лице надлежно за такве случајеве, требало да се обрати руководиоцу институције. Интерним обелодањивањем сматра се и ситуација у којој се запослени у јавној институцији чијег руководиоца поставља неки министар (на пример, институције јавног здравства), обрати директно ресорном министарству уместо руководиоцу сопствене установе.

## ПРИЈАВЉИВАЊЕ СЛУЧАЈА НАДЛЕЖНИМ ЛИЦИМА

Закон посебно третира пријављивање неправилности одређеним особама (које су назване скупним именом „регулатори“). Овде је реч о институцијама које врше надзор над одређеним сегментом рада организације у којој је дошло до неправилности. На пример, то могу бити службе које контролишу заштиту на раду (ако је пропуст начињен у тој области), пореске службе (када се сумња на утају пореза), итд. Запослени који се обрати регулатору уживаће заштиту уколико пријава испуњава услове за валидно интерно обелодањивање, и да поред тога, има основа да верује да су све информације и тврдње које предочава у пријави суштински тачне. Поред тога, услов за заштиту представља и постојање стварне надлежности регулатора – пријава мора да се односи на нешто што спада у област којом се одређени регулатор бави.

### РЕГУЛАТОРИ КОЈИ МОГУ БИТИ НАДЛЕЖНИ ЗА ПРИЈАВЉИВАЊЕ СУМЊИ НА КОРУПЦИЈУ

- Ревизорска комисија Шкотске (за локалну самоуправу)
- Ревизорска комисија Енглеске и Велса (за локалну самоуправу)
- Контролор и главни ревизор Државне ревизорске службе
- Главни ревизор за Велс
- Главни ревизор за Шкотску
- Секретаријат за здравље и безбедност (Северна Ирска)

### РЕГУЛАТОРИ КОЈИ МОГУ БИТИ НАДЛЕЖНИ ЗА ДРУГЕ ВРСТЕ ЗЛОПОТРЕБА<sup>13</sup>

- Служба за сертификацију (преваре и финансијске неправилности у раду синдиката и удружења послодаваца)

<sup>23</sup> Нису посебно наведене институције које делују у Шкотској и Велсу.



- Повереници за донације (у вези са коришћењем донација и других фондова датих у добротворне сврхе)
- председавајући комисије за преиспитивање кривичноправних предмета (стварне или потенцијалне неправилности у раду правосудних органа)
- Независна комисија Полиције за притужбе (притужбе у вези са радом полицијских службеника)
- Регулатор цивилног авиосообраћаја (притужбе у вези са кршењем прописа о безбедности авиосообраћаја)
- Регулатор за финансијске услуге и тржишта (притужбе у вези са радом берзи и располагањем хартијама од вредности)
- Комисија за надзор и инспекцију у здравству
- Комисија за инспекцију у области социјалног старања
- Повереници за порезе и царине Њеног величанства (преваре, злоупотребе и друге неправилности у вези са увозом и извозом, плаћањем пореза и акциза, накнада за боловање, дечјих додатака, студентских зајмова, или са плаћањем минималне зараде)
- Генерални директор водопривреде
- Директор службе за крупне преваре
- Агенција за животну средину
- Агенција за стандарде прехранбених производа
- Служба за финансијске услуге (у вези са радом инвеститора, осигуравајућих кућа, банака, грађевинских удружења, штедионица, привредних удружења, удружења са посебним овлашћењима, прањем новца, финансијским тржиштима, финансијским криминалом, итд.)
- Служба за гас и електричну енергију
- Савет за социјално старање
- Корпорација за некретнине
- Локалне власти (питања у вези са здрављем и безбедношћу на раду, питања у вези са здрављем и безбедношћу сваког грађанина)
- Повереник за информације (питања у вези са слободним приступом информацијама и заштитом података о личности)
- Регулатор за пензије (у вези са приватним пензионим фондовима)
- Служба за комуникације
- Служба за трговину (радње и пропусти који могу имати негативан ефекат на рибарство)
- Регулатор за железницу
- Одбор за стандарде Енглеске и сличне институције Велса и Шкотске (преступи изабраних или кооптираних чланова органа локалних самоуправа)
- Трезор Њеног величанства
- Државни секретар за трговину и индустрију
- Државни секретар за саобраћај
- Локалне власти надлежне за примену прописа о заштити права потрошача
- Локалне власти надлежне за обезбеђења стандарда прехранбених производа

## Обелодањивање другим лицима

Закон у одређеним случајевима пружа заштиту и запосленима који „прескоче“ претходне степенице, и уместо да покрену питање интерно или пред надлежним регулатором, информацију

о неправилности учине доступном неком трећем лицу. Круг трећих лица практично је неограничен, али ће се најчешће радити о подношењу пријаве полицији, новинарима или медијима, члановима парламента, корисницима услуга институције у којој запослени ради или државним органима, и регулаторним телима која нису надлежна за рад на том случају.

У овим ситуацијама, запослени ће уживати законску заштиту ако су, поред услова за обелодањивање регулатору, сумње подносиоца пријаве биле у сваком погледу засноване на сазнањима и основаним претпоставкама, и ако представка није учињена ради стицања неке личне користи.

Поред ових општих услова, тражи се да буде испуњен бар још један од следећа четири:

1. да подносилац пријаве има разложно уверење да би претрпео штету ако се обрати надређенима у институцији или надлежном регулатору;
2. да нема надлежног регулатора за конкретни случај, а подносилац пријаве је имао разлога да верује да би докази били уклоњени или уништени ако не покрене питање на овај начин;
3. уколико је подносилац пријаве питање већ покренуо унутар организације или код надлежног регулатора, али ствар није решена; или
4. ако је реч о изузетно озбиљном проблему.

Ако се деси да запослени који је информацију учинио доступном на овај начин, претрпи некакву штету, од разних чинилаца зависи хоће ли му бити пружена заштита. Неки од следећих чинилаца дошли су до изражаја у досадашњој пракси: околност под којом је информација обелодањена; колика је била озбиљност проблема; да ли је опасност отклоњена; да ли је „дувач у пиштаљку“ повредио дужност да чува поверљивост података који потичу од треће стране; итд. У ситуацијама када је питање било раније покренуто унутар куће или код надлежног регулатора, такође се разматра квалитет њихове реакције или одговора. Такође, код претходног интерног обелодањивања разматра се и да ли је била коришћена интерна процедура предвиђена за такве случајеве, или не.

## **ОБЛИК И ОБИМ ЗАШТИТЕ**

У случају да на неки начин претрпи штету (нпр. тако што би био отпуштен или шиканиран), „дувач у пиштаљку“ овлашћен је да се обрати надлежном суду за радне спорове захтевајући одштету. Висина одштете није ограничена законом. Та накнада требало би да одговара губицима које је запослени имао као последицу кршења његових права. Може се догодити и да запослени добије накнаду која је већа од стварне штете. У случајевима у којима није дошло до отказа већ до других видова виктимизације радника, постоји пракса да се додељује и накнада за нематеријалну штету (због претрпљеног душевног бола).

## ОДРЕДБЕ УГОВОРА О РАДУ

Како се права запослених не би заобилазно кршила тиме што би их послодавци обавезали да потпишу уговор којим се обавезују на то да ће безрезервно чувати поверљивост података, у Закон о обелодањивању у јавном интересу унето је правило да су све одредбе уговора које би биле у супротности са одредбама тога закона неважеће.

## КРИВИЧНА ДЕЛА У ВЕЗИ СА ОДАВАЊЕМ ТАЈНЕ

У случају да запослени у кривичном поступку буде осуђен због кршења прописа о службеним тајнама, или да се у радноправном поступку суд увери да је запослени крив за такво кривично дело, закон не пружа заштиту.

## ПРОАКТИВНА ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ „ДУВАЧА У ПИШТАЉКУ“

Закон не прописује обавезу јавних институција и других послодаваца да донесу унутрашње акте кроз које би регулисали пријављивање неправилности, али даје препоруку да се то учини. Кључне елементе такве проактивне политике дефинисао је Одбор за стандарде у јавном животу британског парламента. У препорукама се, између осталог, каже следеће:

*„Добра политика*

*Политика у односу на „дуваче у пиштаљку“ треба да на јасан начин покаже следеће:*

- *да организација озбиљно схвата малверзације, да указује на примере како би било јасно на шта се све може односити изражена бојазан, и то тако да буде јасно у чему се састоји разлика између „дувања у пиштаљку“ (ради решавања проблема од општег значаја) и процедуре за притужбе ради решавања проблема који тиште запосленог лично;*
- *да особље мора да има могућност да покрене питање и ван хијерархије;*
- *да се особљу мора пружити могућност да добије савет у поверењу од независног тела;*
- *да ће организација, када се то затражи, поштовати поверљивост лица које је покренуло питање;*
- *да буде јасно на који начин се питање може покренути ван организације (нпр. код регулатора);*  
*и*
- *да пропише дисциплинске мере, како за оне који би угрозили лица која питања покрену у доброј вери, тако и за оне који са злом намером изнесу лажну оптужбу.“*

## ПОДАЦИ О ПРИМЕНИ ЗАКОНА

Не постоји статистика о укупном броју случајева у којима су запослени и друга лица која су на то имала право покренули неко питање од општег интереса и обелоданили информацију, будући да се то дешава свакодневно и углавном кроз поступак интерног обелодањивања. Међутим,

постоји статистика рада трибунала, којима су се радници обраћали како би заштитили права повређена услед тога што су „задували у пиштаљку“.

Број случајева расте из године у годину. Тај податак може се тумачити и као одраз проблема на које се наилази у примени закона, али би вероватно исправније било ово повећање третирати као последицу повећане свести запослених о сопственим правима, и све већем броју случајева у којима се та права користе.

Док је у првој години примене Закона (1999/2000) број случајева изнетих пред суд био 157, а у другој 416, у последњој сезони за коју постоје подаци било је 1.497 оваквих предмета. Статистика такође показује и то, да се ови предмети углавном реше договорно, пред надлежним телом (536 у последњој години), затим повлачењем или поравнањем без посредовања (444) – а да тек у малом броју случајева дође до решавања спорне ствари одлукама трибунала.

Иако је овај закон очигледно снажно антикорупцијско средство, он доприноси решавању и многих других проблема, на пример у области заштите потрошача, заштите животне средине, безбедности грађана и безбедности на раду.

## НЕКИ ПРОБЛЕМИ И ДИЛЕМЕ

Поред питања да ли се на неко лице овај закон уопште односи, затим да ли је обелодањивање учињено у доброј вери, да ли су испробани сви интерни механизми пре него што се лице одлучило на то да информацију подели са другима – као предмет утврђивања такође се јавља и питање да ли је неко претрпео штетне последице (на пример, добио отказ) управо због обелодањивања, или због постојања неког другог разлога, који је оправдан.

Као главни проблем у примени закона организација PACW истиче околност да је 2004. године. Министарство трговине и индустрије успоставило правило према којем се све информације о захтевима „дувача у пиштаљку“ третирају као тајне, све док не дође до формалног саслушања пред трибуналом или док не буде донета коначна одлука. „Будући да овај закон понајвише штити процес интерног обелодањивања информација, ово правило омогућава преступнику да се ослободи тако што ће платити „дувачу у пиштаљку“ и да при том сачува тајну о прекршају или преварној радњи. На тај начин, супротно јавном интересу, ни власти ни жртве не могу да спроведу превентивне мере нити да покрену одговарајући правни поступак.“<sup>24</sup>

Такође, након што је почела примена овог Закона, у стручној јавности отворене су дискусије о увођењу система награда за службенике или друга лица која својим указивањем на злоупотребе других омогуће да се сачува или врати незаконито отуђена имовина. У случају Велике Британије ово питање је посебно занимљиво, имајући у виду чињеницу да је та земља вековима имала систем у којем се имовина круне штитила управо на тај начин. Правни институт, познат под

<sup>24</sup> Видети: [http://www.pcaw.co.uk/policy/policy\\_pdfs/rewardingwhistleblowers.pdf](http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/rewardingwhistleblowers.pdf).

именом „*qui tam*“;<sup>25</sup> затим је пренет у Америку, у доба док се она још налазила под британском влашћу. Након стварања Сједињених Америчких Држава, концепт „*qui tam*“ правно је разрађен у бројним прописима, и данас омогућава тој држави да у буџет врати велике суме новца, а такође и лицима која се одваже да поднесу тужбу за заштиту државне имовине – да добију велике накнаде као проценат од оствареног повраћаја. У САД-у само федерална власт на овај начин добије око 2 милијарде долара годишње, од чега између 15 и 30 посто буде исплаћено грађанима који су поднели тужбу за заштиту државних интереса и њиховим правним заступницима. Међутим, са ове стране атлантског океана, ствари су се одвијале у другом правцу. У Великој Британији је овај систем, који се развијао од 13. века, потпуно напуштен 1951. године – што је последица бројних откривених злоупотреба, то јест поступака јавних службеника који су чинили грешке на штету државе и били у дослуху са лицима која су тражила награду обавештавајући надлежне о тим пропустима.

## МОГУЋА ПРИМЕНА БРИТАНСКОГ КОНЦЕПТА У СРБИЈИ

### МЕЂУНАРОДНИ АСПЕКТИ

Велики број држава већ је пошао путем система заштите „дувача у пиштаљку“ који спроводи Велика Британија. Штавише, ово питање третира се и у документима међународних организација (нпр. ОЕЦД-а и Савета Европе), и представља предмет разматрања свеобухватности и делотворности антикорупцијских механизма сваке државе.

### ИЗВЕШТАЈ GRECO-А

Након посете евалуаторског тима Групе земаља за борбу против корупције (GRECO) ради оцењивања нашег правног система за борбу против корупције, једна од 25 препорука односила се управо на то да треба успоставити делотворни систем заштите „дувача у пиштаљку“. Влада Србије одговорила је на препоруке, након чега је GRECO прихватио одговор и обавезао је да га до краја 2009. године обавести о поступању у правцу пуног испуњења преузетих обавеза.

<sup>25</sup> Израз потиче из латинског и представља почетак реченице која би се могла парафразирати као: „Ко чини за краља, чини и за себе“. Дакле, онај ко штити краљеву (то јест државну) имовину, и сам има користи, и то не само апстрактне због генералне добробити за друштво, већ и конкретне, јер добија право на награду у висини дела користи коју од његовог поступка има држава.

**ПРЕПОРУКА О ЗАШТИТИ „ДУВАЧА У ПИШТАЉКУ“ ИЗ ИЗВЕШТАЈА GRECO-А ЗА СРБИЈУ****Препорука бр. ххi.<sup>16</sup>**

91. GRECO је препоручио да се обезбеди да се државни службеници који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију у државној управи на одговарајући начин заштите од одмазде када пријаве своју сумњу.
92. Државни органи Србије указују да сужалбени механизми уведени Законом о државним службеницима, који омогућава државним службеницима да оспоравају административне одлуке које би могле да утичу на њихова права, а нарочито кроз оснивање Жалбене комисије у различитим државним органима и јавним установама. То представља побољшање ситуације која је била предмет процене у време посете када је главни канал за пријављивање наводних дела корупције у оквиру јавне администрације био преко лица које је директно надређено државном службенику. Штавише, сада постоје поверљиве пријаве и телефонске линије што омогућава државним службеницима да пријаве своје сумње на корупцију. Осим тога, предложено је да измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја обухвате одређене одредбе у вези са заштитом државних службеника који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију (односно ослобађањем државног службеника од његових/њених обавеза о поверљивости уколико он/она сумња у корупцију). На крају, наставиће се са дискусијама у овој области и потенцијалним решењима у оквиру УНДП регионалног пројекта који је тренутно у изради.
93. GRECO поздравља постојање различитих механизма или оних који су у припреми ради обезбеђивања поверљивости и заштите запослених у јавном сектору који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију. GRECO даље констатује и да су у току дискусија и законски предлози како би се даље регулисало питање заштите наведених државних службеника. С тим у вези, GRECO жели да нагласи да постоји јасна потреба да законски оквир којим треба заштитити државне службенике који пријављују сумњу на корупцију тек треба да буде подржан адекватном применом или механизмима надзора којима ће се обезбедити да је закон делотворан у пракси. GRECO због тога подстиче државне органе да наставе са улагањем напора у овој области.
94. GRECO закључује да је препорука бр. ххi делимично примењена.
115. GRECO позива шефа српске делегације да поднесе додатне информације у вези са применом препорука број ii, iv, viii, x, xii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv и xxv до 31. децембра 2009. године.

**ГРАЂАНСКОПРАВНА КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

У члану 9 Грађанскоправне конвенције Савета Европе против корупције наводи се следеће:<sup>27</sup>

*„Свака Страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима.“*

Као што се може видети, ова Конвенција, па и препоруке GRECO-а које се ослањају на конвенције Савета Европе, посматрају заштиту „дувача у пиштаљку“ на ограничен начин. Овде се говори о заштити „интерног“ и „регулаторног“ пријављивања (да се изразимо речником британског закона), а не и о могућој заштити оних који услед неделотворности механизма

<sup>16</sup> Видети: [http://www.mpravde.sr.gov.yu/images/Izvestaj\\_GRECOcir.pdf](http://www.mpravde.sr.gov.yu/images/Izvestaj_GRECOcir.pdf).

<sup>27</sup> Закон о потврђивању грађанскоправне конвенције о корупцији, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 120/2007.

који би обезбедили решавање проблема изађу са информацијом ван круга „одговорних органа“. Међутим, имајући у виду и само ово, уже схватање „дувача у пиштаљку“, Србија би могла још доста да учини на примени ове одредбе, ако се посматра њена кључна реч – да заштита треба да буде одговарајућа.

## **СТАЊЕ У СРБИЈИ У ОДНОСУ НА ПРЕПОРУКЕ GRECO-А И РЕШЕЊА ИЗ БРИТАНСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

Када се размотре преузете обавезе које у оквиру механизма GRECO треба остварити до истека 2009, може се закључити да су жалбене комисије основане у складу са *Законом о државним службеницима*, и да су на тај начин ти службеници добили још једну значајну могућност за заштиту својих права из радног односа. С друге стране, покушај да се кроз предлог измена и допуна *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* отвори пут за заштиту „дувача у пиштаљку“, још није уродио плодом. Међутим, чак и када би „дувачи у пиштаљку“ могли да остваре делотворну заштиту пред жалбеним комисијама, и чак и да су усвојене предложене измене *Закона о слободном приступу информацијама*, Србија би била само за корак ближе заштити „дувача у пиштаљку“ – али би остало да се обави још много осталог посла.

Као прво, на заштиту својих права пред жалбеним комисијама у Србији могу да рачунају само запослени у једном делу јавног сектора (нису обухваћени службеници у локалним самоуправама, и запослени у јавним предузећима и јавним установама), што је знатно ужи круг лица у односу на круг обухваћен заштитом „дувача у пиштаљку“ у Великој Британији.

Други недостатак јесте то што није дефинисано, као посебно, право службеника да дигну глас о уоченим неправилностима, већ постоје само општи основи за заштиту државних службеника којима су повређена права из радног односа. Другим речима, службеник који укаже на неправилности, и због тога падне у немилост претпостављених и изгуби посао, имаће право да се због тога пожали жалбеној комисији. Међутим, чак и када је прилично извесно да је повод за отпуштање било обелодањивање информације, уколико је постојао неки други на закону засновани разлог, који је наведен у решењу, службеник ће остати без посла.

Запослени који изнесе информацију означену као службена или пословна тајна, такође ће лоше проћи (претња затворском казном за кривично дело и могућност губитка посла на основу члана 109 *Закона о државним службеницима*), чак и када је та тајност проглашена како би се прикриле неке незаконите радње на које је запослени желео да скрене пажњу другима.

Треба са друге стране имати у виду да у Србији постоји и дужност пријављивања одређених неправилности. За изузетно тешка кривична дела, такву дужност има свако, а за дела за која се може изрећи казна затвора преко пет година свако службено лице (члан 332 *Кривичног законика*). Најчешће дело корупционашке природе, злоупотреба службеног положаја (члан 359 *КЗ*) спада у круг таквих дела, чак и у свом најблажем облику (мала имовинска корист). Не може се међутим сматрати да ова дужност представља адекватну замену за заштиту службеника који проговоре о неправилностима. Наиме, чак и када бисмо претпоставили да ће државни службеници због

постојања ове дужности пријављивати свако кривично дело за чије извршење сазнају или на које посумњају, дOMET мере ипак би био ограничен само на већ почињене преступе. С друге стране, главни циљ прописа попут британског Закона о обелодањивању у јавном интересу јесте да се малверзација предупреди, односно да се спречи да до ње дође – тиме што се онима који имају сазнања о неправилностима омогућава да о томе на време упозоре друге.

Битно је нагласити да *Закон о обелодањивању у јавном интересу* из Велике Британије доноси поглед из другачије перспективе у односу на угао посматрања који је примаран у заштити службеника у Србији. У нашем службеничком законодавству поклоњено је доста пажње начину на који ће запослени заштитити своја повређена права. Наравно, и у Великој Британији постоје прописи који се тиме баве. Међутим, овај Закон доноси и надоградњу – идеју да службеници треба да бране не само себе, већ и друге. Бране се јавна средства и јавни приходи, грађани као корисници услуга јавних служби, муштерије приватних фирми, и сви на које може да утиче понашање неког државног органа или компаније. Другим речима, заштита се пружа службеницима који чине оно што би сваки савестан грађанин требало да учини – да скрену пажњу на проблем којег су свесни, а не да ћуте и „гледају своја посла“.

Врло важна компонента британског закона, и нешто што недостаје државним службеницима у Србији, јесте могућност саветовања пре него што се подигне глас о некој неправилности. Наравно, далеко од тога да британски систем треба у овом погледу идеализовати, али је свакако добро када се овом питању посвети пажња, као што је то учињено у препорукама парламентарног одбора. Поред институционалних механизма за саветовање, овим послом баве се и специјализоване невладине организације (РАСW, која има велике заслуге и за само доношење Закона), што би могао да буде добар рецепт и за Србију.

Британски *Закон о обелодањивању у јавном интересу* тесно је повезан са прописима који уређују слободан приступ информацијама, заштиту података о личности и класификацију (поверљивост) докумената и информација. Иако постоје додирне тачке, постоје и битне разлике међу њима. Пре свега, прописи о слободном приступу информацијама регулишу ситуације у којима неко са стране тражи документ од државног органа, или када сам државни орган проактивно објављује неке документе о свом раду. Овде пак имамо ситуацију у којој неко самоиницијативно саопштава информацију било интерно, било надлежној спољној институцији, било целокупној јавности преко неког медија. Додирне тачке са заштитом података о личности и заштитом тајних докумената у вези су са провером да ли ће службеник који обелодањује информацију уживати заштиту уколико обелодани податке који су заштићени другим прописима. Видели смо да британски закон не узима здраво за готово сваку ознаку поверљивости, већ се у конкретном случају може стати на страну онога ко и такву информацију обелодани, поготово ако је неко печатом тајности покушао да прикрије кршење закона или штетне последице свог поступања.



Специфичност Србије у том погледу огледа се у томе што је једини досадашњи покушај да се уведе заштита „дувача у пиштаљку“ извршен у вези са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Таква заштита предвиђала се посебним чланом нацрта тог закона из 2003, а данас фигурира као део предлога измена и допуна Закона (предлог који је поднет као народна иницијатива децембра 2007. године и амандман који је предложио Заштитник грађана јуна 2009), и у многобројним јавним иступањима Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Видели смо да се овај предлог закона помиње и у извештају Србије о напретку у остваривању препорука GRECO-а из 2008. године. Међутим, треба имати у виду да ће, чак и када ове измене буду усвојене, ако до тога уопште дође, бити решен само мали део посла на заштити „дувача у пиштаљку“. Наиме, по овом предлогу заштита се гарантује само овлашћеним службеницима за поступање по захтевима за приступ информацијама. Амандман Заштитника грађана нуди решење које омогућава заштиту свим запосленима у органима власти који учине доступним информације од јавног значаја.<sup>28</sup> Најлогичније би било да се таква заштита кроз измену радноправних прописа, слично као у Великој Британији, пружи не само запосленима, већ и свим радницима у јавном и приватном сектору – и да то буде учињено посебним законом.

Покретање проблематичних питања и обелодањивање информације који се учине интерно или овлашћеном спољном органу је и данас, у Србији, могуће и пожељно, чак и када није изричито регулисано. Међутим, предности регулисања тог питања, на начин сличан британском, очигледне су (мада би се и тај систем могао побољшати). Сасвим је у реду да се сва питања покрећу прво интерно, кад год за то постоје могућности, зато што се на тај начин избегава непотребно ангажовање спољних ресурса. Невоља настаје када унутар куће влада атмосфера страха, било од освете претпостављених, било од освете колега, која дестимулише раднике да проговоре о својим бојазнима.

Дакле, регулатива је потребна када се ствари не могу решити на најприроднији начин, који је у интересу како запосленог тако и институције у којој ради. Тада је запосленом потребна гаранција у виду унапред прописане интерне процедуре. Међутим, ни та гаранција не мора бити нарочито снажна ако запослени сумња да је руководилац којем би се пожалио такође део проблема. Најлогичније је да у таквим ситуацијама постоји надлежно тело, на пример други орган који врши надзор и којем би се запослени могао обратити на поверљив начин. За почетак, запосленом би морало да буде познато коме да се обрати и у том смислу је од велике користи листа надлежних „регулатора“ каква постоји у Великој Британији; а затим и да стекне уверење да ће тај орган на најбољи могући начин испитати случај о којем је подигао глас. У Србији је овај вид обелодањивања повезан са неколико проблема – незнањем коме би се требало обратити, непостојањем чврстих рокова за надзорне органе да испитају случај, неповерењем код грађана

<sup>28</sup> Решења из овог амандмана очигледно су инспирисана британским Законом о обелодањивању у јавном интересу, што се и наводи у образложењу.

и службеника да ће ишта бити урађено ако пријаве случај, и бојазни да ће претрпети штетне последице када се сазна да су баш они покренули одређено питање. Најзад, не треба заборавити ни проблем „пребацавања лопте“ – када долази до ситуације да орган који је надлежан за поступање утврди да постоји неки који је „још надлежнији“ за тај случај.

Обелодањивање које се учини директно медијима или неким сличним спољним субјектима представља веома осетљиво питање у свакој земљи. С правом се у *Закону о обелодањивању у јавном интересу* Велике Британије посматра као крајња мера, којој би требало прибећи тек када није могуће постићи циљ покретањем питања на други начин. Степен обелодањивања информација о малверзацијама у медијима пре него што та питања буду покренута другачије – непосредно је сразмеран делотворности других механизма.

Ма колико новински написи, настали на основу тајно дотурених докумената, били значајни за откривање малверзација, они са собом носе и друге опасности – опасност од објављивања непроверених и нетачних података, од објављивања података који би несумњиво требало да представљају тајну, од претераног кршења приватности, продаје ексклузивних информација, итд. Доношењем закона који повећавају јавност и пружају заштиту службеницима, наизглед парадоксално, сузбијају се и овакви негативни ефекти. Наиме, правила заштите омогућавају да информације у медије дођу пре од искрено забринутих јавних службеника него од оних који тргују компромитујућим материјалом. Наравно, правила о пријављивању проблема интерно или надлежном органу, када су примењена, омогућавају смањење броја разлога за овакав вид обелодањивања.

Најзад, у Србији је посебно занимљиво и питање награђивања давалаца информација, о којем се ових дана говори и у Великој Британији. С обзиром на то да су губици буџета услед корупције велики, и да према најновијим резултатима истраживања јавног мњења – када се упореде са званичним подацима о откривеној корупцији – мање од један посто случајева подмићивања икада дође под лупу истраге, има много разлога да се размишља и о овој мери. Наравно, при томе би требало узети у обзир како њене корисне стране (повраћај незаконито утрошених средстава и спречавање штете, грађански активизам), тако и негативне аспекте (могућност преваре). При осмишљавању оптималног концепта за Србију, искуство Велике Британије може се и у овом погледу показати као веома важно.

## IV ДЕО

### МОГУЋЕ ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ

ЕУ је 2003. године формулисала 10 начела за борбу против корупције.<sup>29</sup> У оквиру документа ЕУ одређује и своју „спољну политику“ за борбу против корупције. Та политика, између осталог, укључује и „охрабривање антикорупцијских политика у земљама које приступају, које су кандидати и трећим земљама на основу десет начела“. Каже се да је у земљама које приступају Унији и у земљама кандидатима „борба против корупције постала знатно уочљивија током последњих година и да је то узроковано изгледима за придруживање“. Комисија сматра да би успостављање јединственог антикорупцијског тела или јединственог координационог тела за борбу против корупције могло да допринесе остваривању тога циља. Комисија изражава страховања у погледу капацитета управе и судства за борбу против корупције и испуњавање дужности које произилазе из европских прописа, те се стога залаже за унапређење „интегритета, транспарентности и одговорности администрације, као и за унапређење добре владавине“. Комисија се залаже за обуку и специјализацију на пољу борбе против корупције, за усаглашавање прописа са европским правним тековинама и са међународним конвенцијама, и уочава да се „делотворност државних антикорупцијских политика може процењивати тек када протекне макар једна година од њихове пуне примене“. У акту се посебно третирају земље „Западног Балкана“, на којем је корупција „веома раширена појава“. Ту се као кључни елемент у процесу стабилизације и придруживања помиње снажење институција. Такве институције би „имале већи капацитет да се одупру корупцији“.

Србија је заиста неке ствари урадила у складу са овим начелима. Ту су, на пример, постављање борбе против корупције међу приоритете власти и доношење антикорупцијске стратегије. Међутим, приоритети чије остваривање није разрађено, и стратегија и планови чије спровођење се не прати – не значе много. Србија је такође пре неколико година ратификовала и скоро све релевантне међународне конвенције из ове области, али то није било довољно да се велики број битних одредаба угради у домаће законодавство.

Направљени су одређени кораци ка специјализацији репресивних органа (полиције и тужилаштва) у борби против корупције. Ови органи сваке године откривају све већи број корупционашких кривичних дела. Међутим, њихов рад и даље је често под сумњом селективног

---

<sup>29</sup> Brussels, 28.5.2003 COM (2003) 317 final Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee on a comprehensive EU policy against corruption.

поступања и претераног утицаја политичара на одлуку о томе који ће се случајеви покретати а који не.

У јавним службама још није постављено као правило да ће се утврђивати која су места посебно осетљива на корупцију, нити је довољно учињено на обезбеђивању јавности рада јавних институција као најбоље бране корупцији. Иако Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја за то пружа добру основу, разни облици кршења тог прописа, а поготово недовољна иницијатива да се проактивно објављују информације о раду органа власти, спречавају да напредак буде већи.

Правила за понашање запослених у јавном сектору постоје, али нису јединствена. Забране и ограничења за државне службенике много су већи од оних у јавним установама, локалној самоуправи и јавним предузећима. Штавише, по свему судећи, поштовање тих ограничења углавном се не прати на делотворан начин. Многобројни примери одсуства заштите „дувача у пиштаљку“ и жртава корупције битно умањују спремност грађана и службеника да у јавном интересу изнесу на видело проблеме за које сазнају.

Правила о финансирању странака, која су такође једно од начела о којем морају да воде рачуна аспиранти ка ЕУ, у Србији постоје, али се масовно и некажњено крше. Ово ствара опор утисак не само о озбиљности исказаних намера политичара за обрачун са корупцијом, него и о постојању правне државе уопште.

У својим годишњим извештајима о напретку, Европска комисија третира и проблем корупције. Пошто је ово само једно од битних питања које тај извештај разматра, има премало простора да се покрију све битне ствари. Међутим, и извештај те величине успео је да покрије неке аспекте о којима се у стратешким документима Владе уопште, или се не води довољно рачуна. На пример, о проблему нетранспарентног финансирања политичких странака и проблемима у раду независних државних органа много се више говори у кратком бриселском извештају него у Националном програму за интеграцију у ЕУ, објављеном у истом периоду, у јесен 2008. године.

На основу досадашњег искуства, не само Србије већ и земаља које су успеле у циљу придруживања ЕУ, може се са сигурношћу рећи да ће Брисел бити добар и користан савезник, али да се све битке морају добити на домаћем терену. Од наше сопствене способности да препознамо где се непријатељ налази; од тога да ли ћемо користити помоћ савезника из ЕУ или ћемо се једино трудити да задовољимо форму иако смо свесни да проблеме само одлажемо – зависи и исход ове битке.

**МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ**

БИРЧАНИНОВА 6

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 3345 532

+381 11 3345 671

ФАКС: +381 11 2686 868

[WWW.DRZAVNAUPRAVA.GOV.RS](http://WWW.DRZAVNAUPRAVA.GOV.RS)

**UNDP СРБИЈА**

ПОШТАНСКИ ФАХ БР.3

ИНТЕРНАЦИОНАЛНИХ БРИГАДА 69

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 20 40 400

ФАКС: +381 11 3 44 43 00

[WWW.UNDP.ORG.RS](http://WWW.UNDP.ORG.RS)

Програм Уједињених нација за развој (UNDP) је глобална развојна мрежа која се залаже за промене и обезбеђује приступ знању, искуствима и ресурсима неопходним за бољи живот грађана.

Година издавања: 2009.

