

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ



СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗАЈЕДНИЧКА СЛУЖБА

Истраживачки сектор

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA
BOSNE I HERCEGOVINE

SEKRETARIJAT / TAJNIŠTVO
ZAJEDNIČKA SLUŽBA

Istraživački sektor

Broj: 03/10-50-19-409-12/12

Sarajevo, 24.08.2012.

Istraživanje broj: 118

Vrsta istraživanja:

КОМП – komparativni pregled

ZAKON O ZAŠTITI ZVIŽDAČA (UZBUNJIVAČA)

Pripremili:

Aida Osmanović

Sena Bajraktarević

Deskriptor: zviždači (uzbunjivači)

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na e-mail adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

SADRŽAJ

UVOD	3
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA VIJEĆE EVROPE.....	5
PREGLED PROPISA PO DRŽAVAMA U EVROPI	8
i) DRŽAVE KOJE IMAJU POSEBNE ZAKONE O ZAŠTITI ZVIŽDAČA.....	8
Ujedinjeno Kraljevstvo	8
Belgija.....	10
Francuska	10
Norveška	11
Rumunija.....	11
Nizozemska.....	13
ii) DRŽAVE U KOJIMA JE NACRT ZAKONA O ZAŠTITI ZVIŽDAČA UPUĆEN U PARLAMENTARNU PROCEDURU	13
iii) DRŽAVE KOJE NEMAJU POSEBNE ZAKONE ILI NACRTE ZAKONA O ZAŠTITI ZVIŽDAČA, ALI GDJE JE ODREĐENA ZAŠTITA ZVIŽDAČA PREDVIĐENA ODREDBAMA U DRUGIM ZAKONIMA.....	14
Hrvatska	16
iv) DRŽAVE KOJE NEMAJU POSEBNE ZAKONE O ZAŠTITI ZVIŽDAČA.....	19
INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE	19
SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE.....	20
IZVORI.....	23

UVOD¹

Zakon o zaštiti zviždača spada u relativno novo zakonsko područje. Većina zakona je donesena u zadnjih 20 godina, ali se još uvijek traže najbolja rješenja za zaštitu zviždača.²

Porijeklo pojma zviždač potiče iz prakse engleskih policajaca koji su puhali u svoje zviždaljke kad bi primijetili činjenje kaznenih djela i time upozoravali na opasnost službenike nadležne za provedbu zakona i javnost. Transparency International definiše zviždanje kao otkrivanje informacija od strane zaposlenika organizacije (bivših ili sadašnjih) o nezakonitim, nemoralnim ili protivpravnim radnjama svojih poslodavaca, osobama ili organizacijama na koje bi se te radnje mogle odnositi. Zamjenik predsjednika za Reformu uprave Evropske komisije, Neil Kinnock, prilikom donošenja Povelje o zaštiti zviždača Evropske komisije u Hagu, novembra 1999. godine je naveo sljedeće: Zviždač znači razotkrivanje, od strane djelatnika, povjerljivih informacija koje su povezane sa određenom opasnošću, prevarom, ili kakvom drugom ilegalnom i neetičkom aktivnošću povezanom sa radnim mjestom, bilo od strane poslodavca ili zaposlenog. Treba razlikovati „protestno zviždanje“ („*protest whistleblowing*“) i „zviždače čuvare“ („*watchdog whistleblowing*“). „Protestno zviždanje“ može biti proizvod čiste zle namjere, dok se drugo odnosi na savjesno razotkrivanje opasnosti i brigu za opšte dobro.“

Osoba koja zviždi obično nije izravno pogođena tim radnjama i rijetko ima lični interes od ishoda bilo kakve istrage. Razlikujemo dva tipa zviždača, interni i vanjski. Interni zviždači su zaposlenici organizacije koji upozoravaju na nezakonite ili neprihvatljive radnje svojih kolega ili nadređenih. Vanjski zviždači prijavljuju nezakonito ili neprihvatljivo ponašanje osobama izvan organizacije ili određenim institucijama, odnosno medijima, policiji, nadležnim tijelima za kazneni progon te lokalnim, državnim odnosno saveznim agencijama, zavisno od težine i prirode informacija kojima raspolažu.

Zviždači često postaju žrtve različitih oblika osвете direktora organizacije ili grupe unutar organizacije koju su optužili za „nedolično ponašanje“, a ponekad i organizacija povezanih s organizacijom u kojoj su zaposleni. „Nedolično ponašanje“ predstavlja kršenje zakona i pravila ili čin izravne prijetnje javnom interesu, kao što su prevare, kršenje zdravstvenih i sigurnosnih pravila te korupcija. Zviždači u ranoj fazi otkrivaju probleme u kompaniji, na organizacijskom nivou ili u međuljudskim odnosima, i to bi trebalo svaku kompaniju ili državnu organizaciju

¹ Izvori:

- 1) Zaštita „zviždača“, Margareta Habazin, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2., str. 331–348, internetska stranica: http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-2%2002%20Habazin.pdf (datum pristupa: 10.07.2012.)
- 2) Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ 2009.g., internetska stranica: <http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=155> (datum pristupa: 16.07.2012.) (Sektor za suzbijanje korupcije Ministarstva pravosuđa je stručna služba koja, između ostalog, prati prevenciju korupcije na domaćem i međunarodnom planu i područje zaštite zviždača. U cilju pronalaženja najboljeg rješenja koje bi osiguralo najbolju zaštitu svih građana koji prijave u dobroj vjeri korupciju, Sektor je uradio spomenutu analizu).
- 3) Izvještaj Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, septembar 2009. godine (Doc. 12006), Skupština Vijeća Evrope, internetska stranica: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12006.htm> (datum pristupa: 05.07.2012.)

² Pored pojma *zviždač* u Bosni i Hercegovini se koristi i pojam *uzbunjivač*.

kojoj je važna vlastita reputacija natjerati da ispravi problem. Korupcija se obično dogovara u okviru zatvorenih sistema, pa ju je često nemoguće otkriti bez dojava iznutra. Zato se zviždači ne smatraju „izdajnicima“, već hrabrim ljudima koji ne pristaju na šutnju i koji su voljni poduzeti mjere protiv zloupotreba. Nakon objavljene informacije o „nedoličnom ponašanju“, zviždača često šikaniraju, omalovažavaju i maltretiraju. Takođe se, vrlo često, položaj zviždača na radnom mjestu pogoršava, ili čak dobivaju otkaz.³

S obzirom da je maltretiranje i progon zviždača postao ozbiljan problem u međunarodnim organizacijama, javnim upravama i privatnim firmama, institucije Evropske unije (EU) i države članice pridaju veliku važnost zaštiti zviždača. Međutim, u većini država članica EU ne postoje posebni zakoni kojima se štite zviždači, već postoje odredbe o zaštiti u okviru drugih zakona kao što su zakon o radu, zakon o državnim službenicima, krivični zakon, zakon o kaznenom postupku, zakon o pravu na pristup informacijama, zakon o suzbijanju korupcije, zakon o slobodi medija i slobodi izražavanja, i slično. Države u kojima postoje sveobuhvatni nacionalni zakoni na ovu temu su države sa tradicijom običajnog prava, kao što su: Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Australija, Kanada, Novi Zeland, Južna Afrika, Japan i Koreja.

Osobe koje prijavljuju korupciju su izuzetno važne za otkrivanje i procesuiranje korupcijskih kaznenih djela, pa savremena zakonodavstva nastoje potaknuti osobe na prijavu korupcije te im zakonski garantuju zaštitu od otkaza i od zlostavljanja poslodavca time što je njihova prijava anonimna. Također, zakonodavstva nekih država propisuju i sankcije za osobe koje diskriminiraju zviždače nakon njihove prijave, npr. novčanim kaznama, suspenzijama, a zviždač koji je bio u „dobroj vjeri“ ima pravo na vraćanje na posao, pravo na naknadu štete, na neisplaćene plate, troškove advokata i slično.

Također, problem netačnog definisanja pojma zviždač vodi do većeg problema jer se mnoge države, kada se govori o propisima o zaštiti zviždača, pozivaju na svoje zakone o zaštiti svjedoka (npr. Bugarska, Estonija, Italija, Poljska ili Turska) koji pokrivaju samo neke aspekte zaštite zviždača, ali ne mogu zauzeti mjesto šireg zakona koji pokriva zaštitu svih različitih aspekata zviždača. Zakon o zaštiti svjedoka se može proširiti i na zviždače, ali samo ako zviždači žele ili trebaju svjedočiti na sudu.

Zakon o zaštiti zviždača u SAD iz 1989. godine, koji je u nekoliko navrata unaprijeđen, smatra se najnaprednijim zakonom u ovoj oblasti u svijetu. Zakon štiti sve zaposlenike savezne vlade - zviždače od diskriminacije i odmazde poslodavaca. Zaposlenici u privatnom sektoru su zaštićeni drugim zakonom, odnosno Zakonom Sarbanes-Oxley iz 2002. godine.

Sve dok potencijalni zviždači imaju razlog da se boje „progovoriti“ protiv korupcije i dok bi njihovo vrijeđanje moglo ugroziti njihovo zaposlenje, karijeru, ili ih dovesti u opasnost, mnogi od njih će radije i dalje šutjeti. Zbog toga je vrlo važno unaprijediti zakon i praksu zaštite zviždača u Evropi.

³ Primjer jednog od najpoznatijih zviždača je Nizozemac Paul van Buitenen, bivši državni službenik Evropske unije. Njegovo otkrivanje korupcije i upozoravanje na korupciju u izvršnim tijelima EU rezultiralo je ostavkom Evropske komisije pod vodstvom Jacquesa Santera. Nakon otkrivanja korupcije, trpio je različite oblike pritisaka i osvete svojih poslodavaca, koji su čak tražili od njega da podnese ostavku i vrati se u Nizozemsku. Nakon povratka u Nizozemsku izabran je za zastupnika u Evropski parlament u kojem je nastavio aktivno učestvovati u borbi protiv korupcije.

Također, u Smjernicama OECD-a vladama za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi, iz juna 2003. godine, navedeno je da je „od ključne važnosti da svaka politika koja se tiče sukoba interesa omogući mehanizam zviždanja“. Unutar svake javne institucije ima uposlenika koji su voljni razotkriti protivzakonito postupanje, ali se često boje nedostatka odgovarajućih mehanizama ili odmazde. Propisi o zviždačima trebali bi predviđati minimalne dokaze potrebne za pokretanje istrage, trebali bi zaštititi identitet zviždača, djelovati neovisno o upravi institucije (u idealnom bi slučaju tijelo koje provodi istragu bilo izvan javne institucije u kojoj se provodi istraga), zaštititi zviždača od pravnih ili drugih represalija i dati unaprijeđenje zviždaču ako se pokaže da je bio/ la u pravu.“⁴

Predmet ovog istraživačkog rada su principi Rezolucije 1729 o zaštiti zviždača Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i pregled relevantnog zakonodavstva u evropskim državama i SAD-u.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA VIJEĆA EVROPE

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je donijela **Rezoluciju 1729 o zaštiti zviždača**⁵, koja nije obavezujuća, ali poziva države članice Vijeća Evrope da preispitaju svoje propise o zaštiti zviždača i da se tom prilikom rukovode sljedećim vodećim principima, kako slijedi:

1. Propisi o zviždačima moraju biti sveobuhvatni:

1.1. Zakonodavstvo o zviždanju (uzbunjivanju) bi moralo biti sveobuhvatno: Definicija slučajeva objelodanjivanja informacija koji ne podliježu odgovornosti obavezno se odnosi na sva upozorenja data „bona fide“ (u dobroj vjeri) o različitim vrstama nezakonitog postupanja, uključujući i sva ozbiljna kršenja ljudskih prava koja ugrožavaju ili utiču na život, zdravlje, slobodu ili bilo koji drugi legitiman interes pojedinaca kao zaposlenih ili korisnika usluga organa javne vlasti, ili poreskih obveznika, odnosno kao akcionara, radnika ili klijenata privatnih kompanija;

1.2. Zakonodavstvo se treba odnositi na zviždače kako u javnom tako i u privatnom sektoru, kao i na pripadnike oružanih snaga i službi sigurnosti, i

1.3. Zakonodavstvo treba da kodifikuje relevantna pitanja u sljedećim oblastima prava:

1.3.1. radno pravo – prije svega, zaštita od nekorektnog otpuštanja i drugih oblika odmazde u vezi sa radnim odnosima;

1.3.2. krivično pravo i krivični postupak – prije svega, zaštita od krivičnog gonjenja za klevetu, povredu službene ili poslovne tajne, kao i zaštita svjedoka;

1.3.3. medijsko pravo – prije svega, zaštita novinarskih izvora;

1.3.4. konkretne mjere za borbu protiv korupcije, kao što su mjere predviđene Građanskopravnom konvencijom Vijeća Evrope o korupciji (ETS br. 174).

2. Zakonodavstvo o zviždanju treba biti usredsređeno na stvaranje sigurne alternative šutnji:

2.1. Zakonodavstvo o zviždanju treba pružiti odgovarajuće podsticaje donosiocima odluka u državnim organima i privrednim subjektima za uspostavljanje internih procedura o zviždanju koje će osigurati:

⁴ Izvor: Nacionalna izvješća o sukobu interesa – Bosna i Hercegovina, BACCI Balkanska antikorupcijska civilna inicijativa internetska stranica: http://www.psd.hr/include/doc/455/bacci_bih.pdf (datum pristupa: 12.07.2012.)

⁵ Izvor: Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, internetska stranica: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm> (datum pristupa: 05.07.2012.)

- 2.1.1. da se objelodanjene informacije koja se odnose na moguće probleme pravilno ispituju, kao i da relevantne informacije blagovremeno stignu do vrha rukovodstva, zaobilazeći uobičajenu hijerarhiju kada je to neophodno; i
- 2.1.2. da identitet zviždača bude otkriven samo uz njegov/njen pristanak ili, u slučaju potrebe, da se spriječe ozbiljne i stvarne prijetnje po javni interes.
- 2.2. Potrebno je da zakonodavstvo zaštiti svakog ko „bona fide“ (u dobroj vjeri) iskoristi postojeće interne kanale za uzbunjivanje od bilo koje vrste odmazde (nekorektnog otpuštanja, uznemiravanja ili bilo kojeg drugog vida kažnjavanja ili diskriminacije);
- 2.3. Ako interni kanali ne postoje ili ne funkcionišu pravilno, odnosno ako se ne može očekivati da funkcionišu pravilno s obzirom na prirodu problema koji je pokrenuo zviždač, potrebno je zaštititi vanjske kanale zviždanja, uključujući i medijske;
- 2.4. Smatra se da zviždač postupa „bona fide“ (u dobroj vjeri) ako je imao osnovanog razloga da vjeruje da su informacije koje je objelodanio istinite, čak i ako se kasnije ustanovi suprotno, i ako nije imao namjeru da ostvari neki nezakoniti ili neetički cilj;
- 2.5. Nacionalno zakonodavstvo treba zviždačima koji postupaju „bona fide“ (u dobroj vjeri) obezbijediti pouzdanu zaštitu od svake odmazde mehanizmima sprovođenja kojima se ispituje pritužba zviždača i nalaže poslodavcu da preduzme korektivne mjere, uključujući i privremenu mjeru do okončanja postupka, i odredi novčanu nadoknadu u slučaju da se posljedice mjera odmazde ne mogu otkloniti na odgovarajući način;
- 2.6. Zakonodavstvo takođe treba predvidjeti negativne posljedice za one koji vrše odmazdu izlažući ih tvrdnjama zviždača koji je žrtva odmazde, a koje imaju za cilj njihovo otpuštanje ili sankcionisanje na drugi način;
- 2.7. Mehanizmi zviždanja takođe trebaju obezbijediti odgovarajuću zaštitu od zlonamjernih optužbi.

3. U pogledu tereta dokazivanja, na poslodavcu je da, van svake sumnje, dokaže da je bilo koja mjera preduzeta na štetu zviždača bila motivisana razlozima koji se nisu odnosili na zviždanje.

4. Provođenje i uticaj nacionalnog zakonodavstva na stvarnu zaštitu zviždača trebaju redovno pratiti i ocjenjivati nezavisna tijela.

Parlamentarna Skupština Vijeća Evrope, pozivajući se na svoju Rezoluciju 1729 (2010) o zaštiti zviždača, dala je Komitetu ministara Vijeća Evrope **Preporuku 1916 (2010) o zaštiti zviždača**⁶ u kojoj preporučuje sljedeće:

1. pripremiti set smjernica za zaštitu zviždača, imajući u vidu principe predviđene Rezolucijom 1729 (2010) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope;
2. pozvati države članice i države promatrače Vijeća Evrope da ispituju svoje postojeće zakonodavstvo i njegovu primjenu kako bi ocijenile da li je usaglašen sa ovim smjernicima;
3. razmotriti pripremu okvirne konvencije o zaštiti zviždača.

Preporukom se takođe poziva Komitet ministara da izda upustvo Generalnom sekretaru Vijeća Evrope da organizuje Evropsku konferenciju o zaštiti zviždača i napravi prijedlog za unutrašnji mehanizam zviždača koji bi se odnosio na Vijeće Evrope.

⁶ Izvor: Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, internetska stranica: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm> (datum pristupa: 05.07.2012.)

U svom odgovoru⁷, Komitet ministara Vijeća Evrope, između ostalog, navodi da je zaštita zviždača zastupljena u mnogim zakonima, uključujući krivično, građansko i upravno pravo, zakon o zaštiti podataka i zakon o ljudskim pravima. Ne postoji sveobuhvatan instrument Vijeća Evrope koji pokriva ovo pitanje. Imajući u vidu kompleksnost ovog pitanja, Komitet ministara će pažljivo ispitati mogućnosti izrade ovih smjernica. Vezano za pozivanje Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope da države članice i države promatrači ispituju nacionalno zakonodavstvo i njegovu primjenu kako bi se utvrdila njegova usaglašenost sa smjernicama, Komitet ministara će se u narednom periodu baviti ovim pitanjem. Što se tiče treće preporuke o pripremi okvirne konvencije o zaštiti zviždača, Komitet ministara će se možda baviti ovim pitanjem, nakon što donese odluku o mogućoj izradi smjernica. Komitet ministara poziva Generalnog sekretara da: predloži organizaciju Evropske konferencije o zviždačima i smatra kako bi ona pružila korisne ulazne podatke za moguću izradu smjernica; i ispita postojeći unutrašnji okvir o zviždačima Vijeća Evrope i o tome podnese izvještaj.

Donošenju Rezolucije 1729 (2010) o zaštiti zviždača prethodio je **Izvještaj Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope⁸** (Doc. 12006) od 14.09.2009. godine. U Izvještaju je istaknut značaj zviždača kao mogućnost jačanja odgovornosti i poticanja borbe protiv korupcije i zloupotrebe u javnom i privatnom sektoru. Sve države članice bi trebale preispitati svoje propise koji se odnose na zaštitu zviždača, imajući u vidu vodeća načela navedena u Rezoluciji 1729 o zaštiti zviždača. U Izvještaju se navodi da su propisi o zaštiti zviždača, širom svijeta, još uvijek u povoju. Međutim, države u kojima postoje sveobuhvatni nacionalni zakoni na ovu temu su države sa tradicijom običajnog prava, kao što su: Australija, Kanada, Novi Zeland, Južna Afrika, Ujedinjeno Kraljevstvo ili Sjedinjene Države.

Važno je istaći da ne postoji zajednička definicija pojma *zviždač*, pa neke države kao što su Estonija, Poljska ili Turska nemaju ekvivalent u svojim jezicima, dok njemački Bundestag koristi englesku riječ "*whistleblower*". Čak i države koje imaju relevantne propise nemaju tačnu definiciju ovog pojma, sa izuzetkom Rumunije koja, u svom zakonu, daje sljedeću definiciju: "Zviždač je pojedinac koji, u javnim institucijama, otkriva kršenje zakona koje čine osobe sa javnim ili izvršnim ovlastima iz ovih institucija."

Ovaj Izvještaj je sastavljen na osnovu odgovora 26 država članica Vijeća Evrope i Kongresa SAD-a na upitnik o propisima o zaštiti zviždača koji im je 2007. godine Parlamentarna skupština Vijeća Evrope uputila putem Evropskog centra za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju (ECPRD). Iz odgovora 26 država na navedeni upitnik iz 2007. godine i dokumenta „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ iz 2009. godine Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, vidljivo je da većina evropskih država nema i ne planira donijeti poseban zakon o zaštiti zviždača.

Na osnovu dobivenih odgovora na upitnik, države se mogu razdvojiti u četiri kategorije, i to:

- i) Države koje imaju posebne zakone o zaštiti zviždača: Belgija, Francuska, Norveška, Rumunija i Ujedinjeno Kraljevstvo;

⁷ Izvor: Vijeće Evrope, Komitet ministara, internetska stranica: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1735369&Site=CM> (datum pristupa:05.07.2012.)

⁸ Izvor: Izvještaj Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Doc. 12006), Skupština Vijeća Evrope, internetska stranica: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12006.htm> (datum pristupa: 05.07.2012.)

- ii) Države u kojima je nacrt zakona o zaštiti zviždača upućen u parlamentarnu proceduru ili je negdje drugo u pripremi: Njemačka, Slovenija, Švajcarska, Litvanija;
- iii) Države koje nemaju posebne zakone o zaštiti zviždača, ali u kojima je njihova određena zaštita predviđena različitim odredbama zakona o radu i krivičnog zakona: Austrija, Bugarska, Finska, Hrvatska, Kipar, Estonija, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Moldavija, Poljska, Srbija, Slovačka, Švedska i Turska; i
- iv) Države koje nemaju posebne zakone o zaštiti zviždača: Bosna i Hercegovina, Češka, Danska, Gruzija, Luksemburg i Makedonija.

U sljedećim poglavljima rada opisani su propisi država po navedenim grupama.

PREGLED PROPISA PO DRŽAVAMA U EVROPI

i) DRŽAVE KOJE IMAJU POSEBNE ZAKONE O ZAŠTITI ZVIŽDAČA⁹

U većini ovih država zaštita zviždača se odnosi samo na slučajeve korupcije, ali ne i na druge neregularnosti; svi ovi zakoni ne daju jasnu definiciju pojma *zviždač*; ne odnose se svi zakoni u ovim državama i na javni i na privatni sektor. Većina ovih zakona je nedavno donesena, sa izuzetkom zakona u Ujedinjenom Kraljevstvu, koji je vodeći.

Ujedinjeno Kraljevstvo

Zakon o objavljivanju informacija u interesu javnosti iz 1998. godine (*The Public Interest Disclosure Act - PIDA1998*¹⁰) odnosi se na zaštitu zviždača i smatra se vodećim i najdetaljnijim zakonom u Evropi u ovoj oblasti. Ovo je jedan od prvih takvih zakona donesenih u Evropi i bio je čak opisan kao “najdalekosežniji zakon o zviždačima u svijetu”. Zakon pruža zaštitu protiv odmazde, otpuštanja, izostavljanja unaprijedenja ili izostavljanja iz dodatnog usavršavanja zviždača u javnom i privatnom sektoru, u sektoru zapošljavanja volontera, kao i drugih radnika uključujući sve zaposlene u Službi za nacionalno zdravlje (NHS) koji izraze brigu o prevarama ili zloupotrebama na radnom mjestu, pod uslovom da su djelovali na odgovoran način, da su objavili informaciju u dobroj vjeri, da razumno vjeruju da je informacija istinita i da ne djeluju zbog vlastite koristi. Zakon se ne odnosi na obavještajne službe i na vojsku.

Zakon ne definiše direktno pojam zviždača, ali odredbe Zakona su usmjerene na zaštićeno „objavljivanje informacija od strane radnika“. Odluka o donošenju ovog Zakona je uslijedila nakon serije tragičnih događaja koji su se mogli izbjeći, jer su zaposleni bili svjesni opasnosti, ali nisu osjećali mogućnost da skrenu pažnju na to. To je uticalo na donošenje ovog Zakona koji je stupio na snagu 02.07.1999. godine.

Zakon definiše sljedeće kategorije informacija kao kvalificirajuće za objavljivanje u smislu ovog Zakona: prošla, sadašnja i buduća krivična djela, neispunjavanje zakonskih obaveza, pogrešna

⁹ Izvori:

- 1) Izvještaj Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, 2009. (Doc. 12006)
- 2) Odgovori na upitnik o zaštiti zviždača iz Izvještaja Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 2007. g., (Doc. 12006)
- 3) Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ 2009. g.
- 4) Zaštita „zviždača“, Margareta Habazin, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2

¹⁰ Izvor: Vladin odjel i izvršna agencija Ministarstva nadležnog za pravosuđe UK (The National Archives) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/data.pdf> (datum pristupa: 19.07.2012.)

primjena prava/presuda, ugroženost zdravlja i sigurnosti, uništavanje okoliša i svi pokušaji da se bilo koja od ovih radnji prikrije. Zakon štiti zaposlenika ako odaje kvalificirajuću informaciju u dobroj vjeri svom poslodavcu, a u određenim slučajevima vladinom ministru, kroz strukture koje su za to predviđene unutar institucije/kompanije.

Zaposleni mora imati razumnu osnovu vjerovati da je namjera objavljene informacije pokazati pogrešne radnje. Zakon pravi razliku između internih i širih objavljivanja informacija. Zaposlenik može odati informaciju i svom pravnom zastupniku, ministru u vladi (ukoliko je riječ o službeniku državne uprave), tijelu koje je zaduženo za kontrolu standarda u području na koje se informacija odnosi, te u krajnjem slučaju i medijima. Šire objavljivanje informacija treba koristiti samo ako je interno objavljivanje informacija bilo neuspješno ili ako postoje razumne osnove da se vjeruje da je interno objavljivanje informacija suviše rizično za radnika. Zaštita šireg objavljivanja informacija podliježe strožijim uslovima. Međutim, u slučaju da se zaposlenik odmah obrati medijima, on će biti zaštićen samo u vrlo ekstremnim situacijama jer zviždači moraju poštovati propisanu internu proceduru.

Odavanje informacije može se tretirati kao povreda zakona u slučaju kada je zaposleniku to zabranjeno prema Zakonu o službenoj tajni iz 1989. godine (*The Official Secrets Act*). Zakon propisuje tijela kojima se prijavljuju neregularne pojave i prakse, npr. neregularnosti u radu javnih službi, različite prevare, korupcija u tijelima lokalne uprave prijavljuju se Komisiji za reviziju (*The Audit Commission*); nepravilnosti u raspolaganju sredstvima predviđenim za humanitarne svrhe prijavljuju se Komisiji za rad humanitarnih udruženja (*The Charity Commission*); sumnje u nepravilnost sudskih odluka prijavljuju se Komisiji za reviziju kriminalnih predmeta (*The Criminal Cases Review Commission*); neregularnosti vezane za rad civilnog zračnog prometa, uključujući i sigurnost zračnog prometa, prijavljuju se Komisiji za civilni zračni promet (*Civil Aviation Authority*); neregularnost u radu službe zdravstvene zaštite prijavljuje se Komisiji za reviziju zdravstvene zaštite i inspekciju (*The Commission for Healthcare Audit and Inspection*); neregularnosti vezane za PDV, poreze na prihode, nedozvoljeni uvoz ili izvoz, porodijski dopust, bolovanje, studentske kredite, primjenu zakona o minimalnom dohotku i sl. prijavljuju se povjerenicima u Upravi za javne prihode i carinu (*The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*) itd.

Policijski službenici su u početku bili izostavljeni iz ovog zakona, ali je kasnije Zakonom o reformi policije iz 2002. godine (*The Police Reform Act 2002*), dopunjen Zakon o pravima zaposlenika (*Employment Rights Act*) te su policijski službenici zaštićeni i imaju pravo dovesti u pitanje ili prijaviti pojave, za koje smatraju da su neregularne, Nezavisnoj policijskoj komisiji za žalbe.

Ukoliko je zaposlenik postao žrtva diskriminirajućih mjera na radnom mjestu, uključujući i otpuštanje s radnog mjesta, njegovo je pravo obratiti se sudu koji se bavi pitanjima povrede prava zaposlenika (*Employment Tribunal*). Ovaj sud mora utvrditi da je određeno objavljivanje bilo razumno i u tom smislu će razmotriti sve okolnosti, uključujući identitet osobe kojoj je informacija objavljena, ozbiljnost stvari, da li rizik ili opasnost još postoje i da li je objavljivanje prekršilo obavezu povjerljivosti koju je poslodavac imao prema trećoj strani.

Što se tiče naknade, Zakon propisuje da nema ograničenja u iznosu naknade koja se plaća osobama koje su neopravdano otpuštene zbog "zviždanja". Štaviše, ako je zviždač otpušten, on/ona se može prijaviti sudu koji se bavi pitanjima povrede prava zaposlenika za izdavanje privremenog naloga kojim bi zadržao/la svoj posao, dok čeka saslušanje. Ukoliko se na sudu

dokaže da je zaposlenik bio otpušten zbog otkrivanja informacije, sud može odlučiti da zaposlenik ima pravo biti vraćen na svoje radno mjesto ili ima pravo na novčanu naknadu.

Belgija

Kraljevina Belgija nema jedinstven državni zakon o zaštiti zviždača. Međutim, regija Flandrija je donijela propise o zviždačima primjenjujući posebnu uredbu koja se odnosi samo na državne službenike s ciljem zaštite zviždača, koji se zovu “*denunciators*”. Ova uredba je usvojena 2004. godine, i mijenja Uredbu iz 1998. godine, kojom je osnovana Flamanska služba za medijaciju. Ova služba se bavila zaštitom državnih službenika koji su upozoravali na nepravilnosti. Ova Ureda navodi: “Svaki zaposlenik u upravi, kao što je predviđeno članom 3., može upozoriti Flamansko tijelo za medijaciju, pismeno ili usmeno, na sve propuste, zloupotrebe ili nepravilnosti... Zaposlenog koji upozori na nepravilnosti, kao što je predviđeno članom 3., st. 2, na njegov zahtjev, štiti Flamanski medijator”. Kada je osoba pod zaštitom Flamanskog medijatora, svi disciplinski postupci poduzeti protiv zviždača se suspendiraju do naredne sudske istrage. Međutim, gore spomenuta uredba ne definiše pojam *zviždač* i ne odnosi se na državne službenike u ostalim dijelovima belgijske zajednice. Što se tiče privatnog sektora, ne postoje posebne odredbe koje štite zaposlenike.

Odjel za etiku i deontologiju Ministarstva za budžet radi na prijedlogu teksta zakona kojim bi se uspostavili mehanizmi za zaštitu osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju, iako sada postoji zakonsko rješenje u smislu da se svjedocima općenito može ponuditi zaštitu, od fizičke (policijske) zaštite do posebnih mjera zaštite kao što je promjena identiteta.

U Zakonu o radu postoje samo odredbe o zaštiti radnika od otkaza u slučaju „uznemiravanja“.

Francuska

Zakon o zaštiti zviždača koji se odnosi samo na korupciju i to u privatnom sektoru je proglašen 13.11.2007. godine. Ovaj Zakon predviđa nekoliko vrsta zaštite zviždača koji otkriju korupciju na svom radnom mjestu. Zakon ima za cilj zaštitu zaposlenika od svih vrsta sankcija poslodavca nakon objavljivanja informacija o korupciji koje su čvrsto utemeljene i date u dobroj vjeri. Član L. 1161-1 ovog Zakona koji dopunjava Zakon o radu navodi: "Nikome ne može biti zabranjen pristup izbornom postupku ili obavljanju pripravničkog staža ili obuci u firmi, nijedan zaposlenik ne može biti sankcionisan, otpušten ili biti predmet direktnih ili indirektnih diskriminatornih mjera, naročito u pogledu plate, obuke, ponovne klasifikacije, imenovanja, kvalifikacije, profesionalnog unaprjeđenja, premještanja ili obnove ugovora, ako je on ili ona otkrila informaciju u dobroj vjeri, svom poslodavcu ili sudskim ili upravnim vlastima, o povredi u vidu korupcije koju je on ili ona otkrila tokom obavljanja svojih dužnosti. Svaki prekid ugovora koji bi bio rezultat ovoga ili svaka suprotna radnja biće nevažeća.”

Zakon ne sadrži definiciju pojma *zviždač* i ne poziva se na njega, ali se poziva na osobu koja otkriva informacije o korupciji u javnom interesu.

Što se tiče javnog sektora, zakonodavac je smatrao da javni službenik ima dovoljnu zaštitu u okviru svog statusa, te da zato nije potrebno mijenjati postojeće zakonodavstvo. Na državne službenike se odnose odredbe člana 40., stav 2. Zakona o kaznenom postupku, koji propisuje da su „svi uspostavljeni organi vlasti, svi javni djelatnici i državni službenici, koji u okviru svog profesionalnog djelovanja dođu do saznanja o krivičnom djelu ili kaznenom prekršaju, dužni bez

odlaganja upoznati državnog tužioca sa svojim saznanjem i prenijeti mu sve podatke, informacije i pripadajuće akte“. Zviždači se takođe štite Opštim statutom za službenike i Zakonom o radu (član 40, st. (1) – (3)), koji štiti osobe koje, u dobroj vjeri, prijave ili svjedoče o korupciji za koju saznaju u obavljanju svojih dužnosti od sankcionisanja, otpuštanja ili druge diskriminacije, direktne ili indirektna, naročito kod isplate plaće, edukacije i usavršavanja, premještaja, prekvalifikacije, kvalifikacije, klasifikacije, zamjene i produžetka ugovora. Otkaz koji proizlazi iz navedenih činjenica, svaka odluka ili akt koji je tome suprotan je ništavan. U slučaju spora u vezi sa gore navedenim, na tuženom (poslodavcu) je da dokaže, s obzirom na iznesene činjenice, da je njegova odluka utemeljena na činjenicama koje nisu u vezi s prijavom i svjedočenjem radnika. Sudac će donijeti svoju odluku nakon što naloži, u slučaju potrebe, da se provedu potrebne istražne radnje.

Norveška

Nakon izmjena i dopuna u 2006. godini, Zakon koji se odnosi na radno okruženje, radno vrijeme, zaštitu zaposlenih i dr. sadrži posebne odredbe o zaštiti zviždača.

Ovaj Zakon daje pravo svim zaposlenima, u privatnom i javnom sektoru, da prijave sumnjivo loše postupanje u svojim organizacijama uz uslov da zaposlenik slijedi “odgovarajući postupak” u vezi sa prijavom. Postupanje zaposlenika u dobroj vjeri u smislu ispravnosti informacija, oblika i sadržaja prijave i potencijalne štete koja se može ili spriječiti ili je možda uzrokovana prijavom će biti relevantno u utvrđivanju da li je postupak koji je zaposlenik slijedio opravdan.

Protiv zaposlenika koji podnese prijavu zabranjena je odmazda, koja podrazumijeva bilo koje nepovoljno ponašanje koje je direktna posljedica i reakcija na prijavu. Postupanje zviždača u lošoj vjeri neće spriječiti zakonito izvještavanje sve dok je objavljivanje informacija u interesu javnosti. Takođe, zaposlenik koji “signalizira” da će prijaviti loše postupanje, npr. kopirajući dokumente ili navodeći da će prijaviti radnje ukoliko se nezakonita praksa ne promijeni, je zaštićen od odmazde. Zakon ne propisuje nagradu za zviždače, kao takvu. Međutim, kao i u Ujedinjenom Kravljevstvu, ako postoji bilo koja vrsta odmazde protiv zviždača zbog njegove/njene objave informacija, nagrada, u vidu naknade, može biti neograničena. Zakon ne definiše pojam *zviždač*, nego se zaposlenik, koji objavi informacije, u zakonu naziva “zaposlenik koji prijavljuje protuzakonite radnje koje se poduzimaju”.

Rumunija¹¹

Zaštita zviždača je propisana Zakonom o zaštiti zaposlenih u javnim institucijama koji upozoravaju na kršenje zakona – Zakon br. 571/2004 (*Law concerning the protection of personnel from public authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions*). Zakon je donesen u novembru 2004. godine i odnosi se na zaštitu zviždača protiv upravnih mjera njihovih nadređenih kada zviždači ulože zvaničnu pritužbu, u dobroj vjeri, o sumnjivim djelima korupcije ili neetičkim radnjama i kršenju zakona.

¹¹ Izvori:

1) Prezentacija Transparency International Rumunije, Victor Alistar, izvršni direktor :„Zaštita zviždača u izazovnom okruženju: Rumunija“, internetska stranica:

<http://www.pogar.org/publications/agfd/GfDII/ACINET/Rabat09/victor4.eng.pdf> (datum pristupa: 20.07.2012.)

2) Venecijanska komisija, „Istočno-evropske prakse u primjeni javnih politika zaštite zviždača- Slučaj Rumunije“, internetska stranica: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-UDT%282011%29015-e.pdf> (datum pristupa: 20.07.2012.)

Uvođenje zaštite zviždača je, kao i mnoge druge antikorupcijske mjere, bilo usko povezano sa pristupom Rumunije u Evropsku uniju. Osim toga, do 2004. godine Rumunija je već ratificirala dvije međunarodne antikorupcijske konvencije koje se posebno odnose na zaštitu zaposlenih u javnom sektoru koji prijavljuju protuzakonnosti na svom radnom mjestu, a to su Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (član 8.4) i Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji (član 9.).

Rumunski zakon o zaštiti zviždača, tj. Zakon o zaštiti zaposlenih u javnim institucijama koji upozoravaju na kršenje zakona je bio dio paketa od šest zakona koji je predložio Transparency International Rumunije rumunjskoj Vladi, kao dio memoranduma o zajedničkoj platformi za borbu protiv korupcije. Nacrt zakona je, predstavnicima rumunjske Vlade, prezentirao Transparency International Rumunije, a Parlament Rumunije ga je usvojio sa neznatnim izmjenama i dopunama. Ključ ovog uspješnog usvajanja zakona je bila politička homogenost unutar Vlade i Parlamenta.

Rumunski zakon je jedan od rijetkih evropskih zakona o zviždačima koji predlaže definiciju pojma zviždač, i to: „Zviždač je pojedinac koji u javnim institucijama otkriva kršenje zakona koje čine osobe sa javnim ili izvršnim ovlastima iz ovih institucija”. Zviždanje je u javnom interesu i ono se definiše kao izvještavanje, u dobroj vjeri o bilo kojem djelu kršenja zakona, profesionalnih etičkih standarda ili principa dobre uprave, efikasnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti. Ovaj Zakon sadrži listu osoba ili zvaničnika kojima se mogu uputiti izvještaji zviždača, i na njoj se nalaze mediji i nevladine organizacije (NVO).

Prema ovom Zakonu, za zviždanje u javnom interesu se pretpostavlja da je učinjeno u dobroj vjeri, sve dok se ne dokaže drugačije. Na zahtjev zviždača, koji ide na disciplinsko ispitivanje, obavezno je pozivanje predstavnika medija i sindikata/profesionalnih udruženja. Ovo ispitivanje se mora najaviti najmanje tri dana prije održavanja, jer je u suprotnom izvještaj o disciplinskim sankcijama nevažeći. Zakon poštuje povjerljivost zviždača, pa u slučaju kada je predmet zviždanja nadređeni ili osoba koja ima pravo da nadgleda ili kontroliše zviždača identitet zviždača je skriven. Takođe, sud može opozvati disciplinske ili upravne sankcije protiv zviždača, kada odluči da je zviždanje bilo u dobroj vjeri.

Iako je rumunski Zakon prilično progresivan, on se odnosi samo na zaposlene u javnom sektoru. Prema ovom Zakonu, zviždač nema pravo primiti bilo kakvu nagradu niti od vlasti kojima je prijavio kršenje zakona, niti od drugih institucija ili subjekata. Prema članu 11. ovog Zakona, svaki javni subjekt ima obavezu da uskladi svoje interne pravilnike sa odredbama Zakona. Nažalost, nedostatak kazni za ovo neusklađivanje je ozbiljno usporio primjenu ovog Zakona. Istraživanje o integritetu lokalnih vlada Rumunije, iz 2008. godine, je pokazalo da većina javnih subjekata na lokalnom nivou nije uskladila svoje interne propise kojima bi se obuhvatilo pitanje zaštite zviždača, iako je ovaj Zakon na snazi već nekoliko godina. Zaposleni u javnim tijelima i potencijalni primatelji izvještaja zviždača (mediji i NVO) su rijetko ili djelimično upoznati sa odredbama ovog Zakona. Prema Transparency International Rumunije, mjere zaštite zviždača su efikasne samo ako su poznate potencijalnim korisnicima i ako ih nadgledaju kompetentna tijela.

Nizozemska

Zakon iz 1999. godine u kojem se za zviždače koristi pojam “*klokkenluiders*” pruža određeni stepen zaštite državnim službenicima. Među državnim službenicima, kao i među političarima na svim nivoima vlasti, pojavile su se sumnje u efikasnost ovog zakona jer njegove odredbe propisuju da državni službenik uvijek mora prvo obavijestiti svog nadređenog, a to upravo može biti mjesto gdje se problem i nalazi. Prema odgovoru nizozemskog Parlamenta (februar 2009. godine), na Upitnik o zaštiti zviždača, ministar unutrašnjih poslova priprema novi propis o zviždačima čija su osnovna pitanja: uspostavljanje centralnog ureda za žalbe gdje ljudi mogu prijaviti zloupotrebe; preispitivanje kriterija - kada je slučaj zloupotreba; zaštita zviždača - donošenje pravnog propisa koji zabranjuje otpuštanje ili suspenziju sa posla; i obaveza poslodavaca da naprave fond za zviždače.

Što se tiče privatnog sektora, 2006. godine, podnesen je detaljan izvještaj Ministarstvu rada i socijalne politike koje procjenjuje samoregulirajuće procedure zviždača u kompanijama. Osim zakona, koji je u Parlamentu prezentirala mala opoziciona stranka, izgleda da nema napretka po ovom pitanju niti u Vladi niti u Parlamentu. Još uvijek se, u političkoj sferi, vode diskusije na ovu temu, kao i o efikasnosti zaštite državnih službenika – zviždača.

ii) DRŽAVE U KOJIMA JE NACRT ZAKONA O ZAŠTITI ZVIŽDAČA UPUĆEN U PARLAMENTARNU PROCEDURU¹²

Države u kojima je nacrt zakona o zaštiti zviždača upućen u parlamentarnu proceduru su: Njemačka, Slovenija, Švajcarska i Litvanija.

U **Njemačkoj** se diskutuje o dva posebna nacrt zakona za zaposlene u privatnom sektoru i za državne službenike. Što se tiče privatnog sektora, “nacrt za diskusiju” Zakona o radnim ugovorima je objavila Fondacija Bertelsmann 2006. godine. Osim toga, nacrt novog stava 612a njemačkog Građanskog zakona (*BGB*) za zaštitu zviždača od otpuštanja i drugih represivnih mjera je objavljen u aprilu 2009., a o njemu se diskutovalo na Komisiji za hranu, poljoprivredu i zaštitu potrošača Bundestaga. Što se tiče javnog sektora, novi Zakon o statusu državnih službenika koji je stupio na snagu 1.4.2009. godine, uključuje dio (član 37. II lit. 3.) o oslobađanju državnih službenika od njihove redovne obaveze čuvanja službene tajne kako bi im se dozvolilo da objave slučajeve u kojima sumnjaju na korupciju.

U **Sloveniji** inicijativa za izradu nacrt zakona i njegovo usvajanje predstavljena u parlamentu 2006. godine do sada nije dala rezultate. Međutim, odredbe Zakona o sprječavanju korupcije iz 2010., članovi 23. - 25. propisuju zaštitu prijavitelja korupcije.

Inicijativa za izradu nacrt zakona u **Švajcarskoj** je usvojena u oba doma Parlamenta 2005. i 2007. godine, i savezna vlada je otpočela rad na pripremi nacrt zakona. U međuvremenu

¹² Izvori:

- 1) Odgovori na Upitnik o zaštiti zviždača iz Izvještaja Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Doc. 12006)
- 2) Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ 2009.g.
- 3) Odgovor Bundestaga na ECPRD upit br. 1148 o zaštiti zviždača iz 2009.g.

su u Švajcarskoj otvorene direktne telefonske linije (*hot-line*) kako bi se ohrabрили zviždači da nauče o svojim pravima i saznaju kome se mogu obratiti u slučaju korupcije ili zloupotrebe.

Litvanija je jedina od 26 država, koje su odgovorile na navedeni Upitnik, u kojoj je nacrt zakona o zaštiti zviždača, koji se odnosi i na javni i na privatni sektor, ušao u parlamentarnu proceduru 2003. godine, ali je naredne godine odbijen. Nacrt ovog Zakona o zaštićenom objavljivanju informacija, koji je pripremila Služba za specijalne istrage - SIS (*Special Investigation Service*), sačinjen je u saradnji sa britanskim stručnjacima. Dok se u Sedmom opštem izvještaju o radu GRECO-a¹³ navodi da je nacrt zakona o zaštiti zviždača odbijen zbog toga što litvanske vlasti vjeruju da nema potrebe za posebnim zakonom, jer bi se njime ponavljale odredbe drugih zakona, Antikorupcijski program litvanske Vlade i dalje očekuje donošenje posebnih propisa o zaštiti zviždača.

Ipak, zakonska zaštita je predviđena različitim zakonskim aktima Republike Litvanije, kako slijedi:

- 1) Ustavom: član 25., između ostalog, propisuje da svako ljudsko biće ima pravo na svoja uvjerenja i smije ih slobodno izražavati. Osobu se ne smije sprječavati u traženju, primanju i davanju informacija i ideja;
- 2) Zakonom o službi za specijalne istrage, gdje član 7. propisuje da će SIS čuvati i štiti osobu, društvo i državu protiv korupcije, te će raditi na prevenciji i otkrivanju korupcije;
- 3) Zakonom o javnoj upravi, gdje član 23. propisuje primanje i razmatranje pritužbe, te je zabranjeno prenošenje pritužbe na razmatranje entitetu javne uprave, njegovoj upravi, zvaničniku ili državnom službeniku protiv čijih postupaka se žali;
- 4) Krivičnim zakonom, gdje član 227. st. (4) propisuje da će osoba biti oslobođena kaznene odgovornosti za radnju gdje je bila primorana ili isprovocirana da da mito, a ona, po ponudi, obećanju ili davanju mita obavijesti nadležne institucije o tome; i
- 5) Zakonom o radu, član 129. st. (3) propisano je da nije zakonit razlog da se prekine ugovor o zapošljavanju zbog sudjelovanja u proceduri protiv poslodavca koji je okrivljen za kršenje zakona, ostalih propisa ili kolektivnog ugovora, kao i prijava javnim tijelima.

iii) DRŽAVE KOJE NEMAJU POSEBNE ZAKONE ILI NACRTE ZAKONA O ZAŠTITI ZVIŽDAČA, ALI GDJE JE ODREĐENA ZAŠTITA ZVIŽDAČA PREDVIĐENA ODREDBAMA U DRUGIM ZAKONIMA¹⁴

Prema podacima iz odgovora na Upitnik o zaštiti zviždača iz Austrije, Bugarske, Finske, Hrvatske, Kipra, Estonije, Grčke, Mađarske, Irske, Italije, Moldavije, Poljske, Srbije, Slovačke, Švedske i Turske odredbe o zaštiti zviždača nalaze se u više različitih zakona: krivičnom zakonu, zakonu o državnim službenicima, zakonu o slobodi govora i izražavanja ili antikorupcijskom zakonu. Nijedna od ovih zemalja ne daje definiciju koncepta zviždanja.

¹³ GRECO - Group of States against Corruption (Grupa država protiv korupcije)

¹⁴ Izvori:

- 1) Odgovori na Upitnik o zaštiti zviždača iz Izvještaja Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Doc. 12006)
- 2) Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ 2009. g.
- 3) Izvor: Zaštita „zviždača“, Margareta Habazin, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2
- 4) Izvor: Zaštita „zviždača“, Antikorupcija.hr, internetska stranica:
<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=503> (datum pristupa 23.07.2012.)

Austrija

Prema Izvještaju Vijeća Evrope o korupciji u Austriji – GRECO od 13.06.2008. godine, utvrđeno je da je članom 53. Zakona o državnim službenicima i namještenicima još iz 1979. godine propisano da su austrijski državni službenici na saveznom nivou dužni prijaviti svaku osnovanu sumnju na počinjenje kažnjivog djela (uključujući zloupotrebu položaja, primanje mita i sl.) koju uoče prilikom obavljanja svoje dužnosti. Sumnju prijavljuju voditelju službe, a on prijavu prosljeđuje policiji ili državnom odvjetništvu. Pored ovog osnovnog načela postoje i interne odredbe Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva finansija o obavezi prijave Uredu za unutrašnje poslove pri predmetnim ministarstvima. Slične odredbe postoje i na nivou Grada Beča po kojima su službenici također dužni podnositi takve prijave svom nadređenome. Nadalje, u januaru 2005. godine uveden je besplatni dežurni antikorupcijski telefon namijenjen široj javnosti, a postupanje po anonimnim prijavama je obavezno. Međutim, u Izvještaju je istaknuto da u Austriji ne postoje posebne mjere zaštite tzv. zviždača, pa se predlaže uvođenje mjera zaštite zviždača.

Bugarska

Prema informacijama Ministarstva vanjskih poslova Bugarske u Republici Bugarskoj nema jedinstvenog zakona koji reguliše zaštitu zviždača.

Za državne službenike u Republici Bugarskoj koriste se sljedeće odredbe:

- 1) Prema Kodeksu ponašanja službenika u državnoj administraciji, član 8., st (1) službenik se suprotstavlja korupcijskim i drugim nepropisnim pojavama u državnoj administraciji.
- 2) U skladu sa Zakonom o državnim službenicima, prema članu 130., inspektori zaduženi za kontrolu, moraju čuvati tajnost povjerljivih podataka do kojih su došli tokom obavljanja kontrole te čuvati tajnost izvora informacija, a prema članu 132. inspektori imaju tzv. „signalnu funkciju“, prema kojoj su obavezni obavijestiti tužiteljstvo, u slučaju da su ustanovili nepravilnosti te da imaju informacije da je prekršen zakon.
- 3) Zakonom o radu, član 403. i član 406. regulisan je djelokrug rada inspekcijских tijela.
- 4) Administrativno-procesnim zakonom (član 1., i članovi 107. do 119.) regulisana je informacija koju dostavi privatna osoba, organizacija, administrativno-pravna i javnopravna tijela u Republici Bugarskoj. Pravilnicima o ustrojstvu određenog tijela državne i lokalne uprave uređen je i način dostavljanja prijave i informacija. Anonimne prijave se ne priznaju, a rok za razmatranje prijave i donošenje odluke je 2 mjeseca. Ako prijava sadrži podatke koji ukazuju da je učinjen prestup, nadležno tijelo treba odmah o tome obavijestiti tužioca.

Što se tiče zviždača zaposlenih u privatnom sektoru, na njih se odnosi:

- 1) Deklaracija protiv korupcije, koju je 2005. godine usvojila Bugarska međunarodna biznis asocijacija, Bugarski forum biznis voditelja i Bugarski ured za poslovni i kongresni turizam, uz podršku više od 360 bugarskih firmi, gdje se u tački 6. drugog dijela Deklaracije navodi da se podržava i osigurava zaštita uposlenika i partnera koji informišu o korupciji na svim nivoima.
- 2) Kazneni zakon, gdje u poglavlju 8. o mitu postoje odredbe prema kojima ugrožene osobe imaju pravo na posebnu zaštitu, ukoliko je informacija koju posjeduju ključna za tok kaznenog procesa u slučajevima kaznenih djela s predumišljajem.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, koji bi trebao biti važna poluga u borbi protiv korupcije, u momentu izrade „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske 2009. godine još nije bio donesen.

Finska

Zakonodavstvo ove države ne poznaje neke posebne odredbe vezane za prijavu zloupotrebe položaja ili korupcije u javnoj i državnoj službi, odnosno zaštitu zviždača. Zvaničnici i zaposlenici državne uprave dužni su, u skladu s profesionalnim ponašanjem, prijaviti bilo kakve protivzakonite radnje koje uoče. U skladu s finskim Ustavom svako ima pravo javnog govora i istupanja, svatko ima pravo pristupa javnim dokumentima i zabilješkama. U Finskoj se smatra da otvoreno društvo i kultura organizovanja zajednice, lojalnost i profesionalna etika garantuju integritet i transparentnost te da je naglasak na problemu, a ne zviždaču, s time da je zaštita anonimnosti apsolutni preduslov. Postoje samo neizravne mjere zaštite anonimnosti odnosno protiv moguće osvete ili diskriminacije: prema Zakonu o policiji, policijski službenik ima pravo šutjeti kad dobije povjerljive informacije od jedne osobe, a prema Zakonu o zaštiti na radu i Zakonu o zapošljavanju položaj zaposlenika u sukobu interesa zaštićen je uvažavanjem povjerljivih informacija.

S obzirom na trendove i svijest da će se potreba za otkrivanjem korupcije povećati, a mogućnosti smanjivati, u Finskoj se ipak postavlja pitanje treba li slijediti države EU u ozakonjenju i sankcioniranju zviždača ili naći vlastiti put.

Hrvatska

U Hrvatskoj ne postoji poseban zakon o zaštiti zviždača, međutim, u nekim drugim zakonima postoje odredbe koje osobama koje u dobroj vjeri prijave korupciju u Republici Hrvatskoj pružaju određenu zaštitu.

Te odredbe su sadržane u:

1. Zakonu o pravu na pristup informacijama (član 23.) iz 2003. godine, koji propisuje da službenik za informiranje koji u dobroj vjeri, a radi tačnog i potpunog obavještanja javnosti, izvan granica svojih ovlaštenja omogući pristup određenoj informaciji, ne može biti pozvan na odgovornost ako pristup takvoj informaciji ne podliježe ograničenjima iz člana 8. ovoga Zakona.¹⁵

2. Zakonu o radu iz 2009. godine je novi Zakon o radu koji je usklađen sa zakonodavstvom Evropske unije u kojem je unesena odredba o izvjesnoj zaštiti zviždača, i to član 109. st (3) koji propisuje da „obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz (nezakonit otkaz).“ Također, član 131. stav (2) istog Zakona propisuje da „u slučaju spora oko stavljanja radnika u nepovoljniji položaj od drugih radnika radi obraćanja radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenja prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti, a što je dovelo do povrede nekog od prava radnika iz radnog odnosa, ako radnik učini vjerojatnim da je stavljen u nepovoljniji položaj i da mu je povrijeđeno neko od njegovih prava iz radnog odnosa, teret dokazivanja prelazi na poslodavca, koji mora dokazati da radnika nije stavio u nepovoljniji položaj od drugih radnika odnosno da mu nije povrijedio pravo iz radnog odnosa.“¹⁶

¹⁵ Izvor: Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine br. 172/03, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_172_2491.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

¹⁶ Izvor: Zakon o radu, Narodne novine br. 149/09, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_12_149_3635.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

3. Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2008. godine, kojim se u članu 14.a, propisuje zaštita zviždača u državnoj službi, uređuje prijavljivanje korupcije odnosno potiče na preventivno djelovanje nečinjenja koruptivnih djela. Također se u članu 99. stav (1), tačka r) propisuje da se pod teškom povredom službene dužnosti smatra, između ostalog i „ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih ovim Zakonom službeniku koji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika”.¹⁷

4. Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je također propisano pravo na zaštitu službenika i namještenika koji prijavi sumnju na korupciju, u članu 32.¹⁸

5. Kaznenom zakonu koji kriminalizira neprijavlivanje pripremanja kaznenog djela (član 299.), neprijavlivanje počinjenja kaznenog djela (član 300.), lažno prijavljivanje kaznenog djela (član 302.) te davanje lažnog iskaza.¹⁹

6. Zakonu o kaznenom postupku koji propisuje zaštitu ugroženog svjedoka, kakav bi upravo mogao biti svjedok koji prijavljuje kakvo kazneno djelo koje predstavlja korupciju u članovima 294., 295., 296. i 297.²⁰

7. Zakonu o trgovini, koji u članu 57. st. (3) – (6), između ostalog, propisuje da obraćanje radnika nadležnim tijelima državne vlasti, ne može biti razlog za otkaz ugovora o radu i da mu se garantuje anonimnost i zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja.²¹

Irska

Irska nema poseban zakon kojim se provodi zaštita zviždača. U zakonu o državnim/javnim službenicima te nizu zakona iz područja irskog radnog prava ne predviđa se posebna zaštita zviždača. Međutim, usvajanjem novog Zakona o suzbijanju korupcije 2010. godine (*Prevention of Corruption (Amendment) Bill 2010*), kao dopune Zakona o prevenciji korupcije iz 1906. godine i izmijenjenog i dopunjenog Zakona o prevenciji korupcije iz 2001. godine, kojim se uvodi zaštita zviždača (član 4.), te izmjene ranijih zakona na području borbe protiv korupcije radi se na jačanju zakonodavstva na području borbe protiv korupcije.

U članu 4. Zakona o suzbijanju korupcije osigurava se zaštita zviždačima (Zakon izričito tu uključuje i zaposlenike) u pogledu građanskih tužbi naknade štete, a odnosi se na osobe koje prijavljuju protuzakonnosti u skladu sa Zakonima o suzbijanju korupcije donesenim u razdoblju od 1889. do 2008. godine. Garantuje se zaštita osobi koja postupa u dobroj vjeri, a prijavljuje kršenje zakona ovlaštenoj osobi. Te osobe Zakon definiše kao pripadnika policije ili se, u

¹⁷ Izvor: Narodne novine br.27/08, internetska stranica:

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_03_27_901.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

¹⁸ Izvor: Narodne novine br. 86/08, internetska stranica:

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_86_2752.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

¹⁹ Izvor: Narodne novine br. 10/97, internetska stranica:

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_10_110_1668.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

²⁰ Izvor: Narodne novine br. 152/08, internetska stranica:

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_152_4149.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

²¹ Izvor: Narodne novine br. 87/08, internetska stranica:

http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_87_2790.html (datum pristupa: 23.07.2012.)

određenim okolnostima, ovlaštenom osobom smatra poslodavac. Predviđa se također i novčana kazna za osobu koja svjesno lažno prijavi nedozvoljeno postupanje ovlaštenoj osobi.

Također, Zakon propisuje zabranu kažnjavanja zaposlenika od strane poslodavca za prijavljivanje protuzakonitosti ukoliko je zaposlenik postupao odgovorno i u dobroj vjeri. Predviđaju se novčane kazne u iznosu do 5.000 eura, ili zatvorska kazna u trajanju do godine dana, ili oboje, u skraćenom postupku; te novčana kazna do 250.000 eura, ili zatvorska kazna do 3 godine, ili oboje, u slučaju osude u sudskom postupku.

Pojedini zakoni koji uređuju specifične djelatnosti (elektronske komunikacije, zdravstvo, zaštita potrošača, tržišno natjecanje) također sadrže odredbe o zaštiti zviždača. Medijsku pozornost u Irskoj izazvalo je uvođenje posebne zaštite za zviždače 2009. godine u, za Irsku osjetljivom, zdravstvenom sektoru. Ove odredbe osiguravaju zaštitu zdravstvenom radniku koji u dobroj vjeri uložiti prigovor na nedozvoljeno postupanje svoga kolege ovlaštenoj osobi ili nadležnom regulatornom tijelu. Zaštita se odnosi kako na kažnjavanje na radnom mjestu, tako i na moguće građanske tužbe protiv zviždača.

Interesantno je napomenuti da je Transparency International Irske 2009. godine objavio Studiju sistema nacionalnog integriteta Irske, u kojoj je analizirana zaštita protiv korupcije koja je na snazi u Irskoj, uz ocjenu nivoa postojeće korupcije, te odgovarajuće preporuke za poboljšanje stanja. U Studiji se navodi da Irska ima vrlo nizak nivo „male“ korupcije („*petty corruption*“) ili političke „velike“ korupcije („*grand corruption*“), tako da Irska zauzima 16. mjesto najmanje korumpiranih država u rangu od 180 država. Korupcija među javnim službenicima u Irskoj gotovo ne postoji. Međutim, u Studiji se ističe zabrinjavajuće visok nivo „institucionalizirane“ korupcije („*legal corruption*“), odnosno iako je u Irskoj mala vjerojatnost kršenja zakona, lična poznanstva, zaštita, politička favoriziranja i političke donacije utiču u značajnoj mjeri na političke odluke i općenito formiranje politika. Zato je prva od ukupno deset preporuka ove Studije uvođenje zakonodavstva kojim će se osigurati odgovarajuća zaštita zviždača u privatnom i javnom sektoru Irske, po uzoru na Ujedinjeno Kraljevstvo.

Švedska

Sloboda pružanja informacija medijima je regulisana Zakonom o slobodi medija i Temeljnim zakonom o slobodi izražavanja. Ova sloboda se odnosi na sve, ali je od posebne važnosti za državne službenike i ostale zaposlene u državnim i opštinskim organima. Prema ova dva zakona, svako ima pravo na slobodno izražavanje u medijima. Ako na primjer štampana informacija, radio ili televizijski program sadrži neki materijal koji je kažnjiv, postoji samo jedna osoba za koju se može smatrati da je odgovorna, a svi ostali koji su doprinijeli publikaciji koja sadrži nešto što je kažnjivo, u načelu, su slobodni od odgovornosti. Ovo se isto odnosi i na osobu koja pruža informaciju koja je objavljena. Ovo uključuje pravo na slanje informacije u odnosu na osobu koja pruža informaciju. Međutim, postoje izuzeci na ovo pravo, u sljedeća 3 slučaja: nije dopušteno pružanje informacija za objavljivanje u knjizi ili novinama ako osoba koja pruža informaciju na taj način čini teško krivično djelo protiv nacionalne sigurnosti Kraljevine Švedske (npr. špijuniranje); nije dopušteno namjerno odavanje službenog dokumenta čija publikacija je tajna; i nije dopušteno namjerno kršenje određenih obaveza tajnosti. Pravo na slanje informacija se štiti zakonskim pravom na anonimnost i profesionalnu tajnost za novinare i druge predstavnike medija. Zaštita informatora također uključuje i zabranu za organe vlasti da pokušaju otkriti informatora.

iv) DRŽAVE KOJE NEMAJU POSEBNE ZAKONE O ZAŠTITI ZVIŽDAČA²²

Bosna i Hercegovina²³, Češka, Danska, Gruzija, Luksemburg i Makedonija nemaju posebne propise o zaštiti zviždača.

Republika Češka nema posebne propise o zaštiti zviždača. U češkom jeziku, čak, ne postoji ni pojam koji bi odgovarao engleskom pojmu „*whistleblower*“, tako da se u javnosti i među novinarima najčešće koriste termin „*informer*“ i „*oznamovatel*“. Za sada niti u Zakonu o radu niti u Zakonu o državnim/javnim službenicima nema odredbi koje bi se neposredno odnosile na ovo pitanje, osim što u Zakonu o policiji postoji odredba koja se tiče zaštite svjedoka u kaznenom postupku, što se opet ne može odnositi na zaštitu zviždača. U Češkoj je, u vrijeme izrade „Analize zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, bio u pripremi Zakon protiv korupcije, u kojem su se trebale naći odredbe o zviždačima.

U **Luksemburgu** ne postoji poseban zakon kojim se štite zviždači, s tim da ovo zakonodavstvo ne poznaje niti kategoriju „krunskog svjedoka“. U Zakonu o radu postoje samo odredbe o zaštiti radnika od otkaza u slučaju „uznemiravanja“.

INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Institucije Evropske unije, kao i države članice pridaju veliku važnost zaštiti finansijskih i ekonomskih interesa Unije kao i borbi protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, prevara ili drugih ilegalnih aktivnosti koji nanose štetu budžetu Unije. S ciljem jačanja prevencije prevara Komisija je 1999. godine osnovala Evropski ured za suzbijanje prijevara (OLAF – neovisno istražno tijelo u sklopu Evropske komisije), koji ima nadležnost provoditi administrativne istrage o prevarama. Istrage se provode u skladu s odredbama Ugovora te odredbama nadležnih tijela, poštovanjem ljudskih prava, tajnosti i zaštite podataka. Iskustvo pokazuje da ni jedna institucija nije otporna na korupciju i kršenje načela i odgovornosti. OLAF je, ponajprije, pravni instrument koji garantuje bolju zaštitu interesa EU od organizovanog kriminala i prevara. U sklopu OLAF-a usvojen je Pravilnik o zviždačima kojim se uređuje način na koji zviždač može stupiti u kontakt s tijelom EU i/ili OLAF-a, tj. izravno telefonom ili pisanim putem. Zviždač ima pravo na anonimnost i samo službenici OLAF-a mogu kontaktirati s njim. Također, za informaciju se ne nudi nikakva nagrada. U ovom kontekstu zviždač je službenik ili drugi zaposlenik EU koji se obavezao Statutom (čl. 22a Uredbe o službenicima) da će istupiti sa relevantnim informacijama. Dokle god se zaposlenik/službenik ponaša u skladu sa pravilima on je zaštićen od negativnih posljedica od strane tijela Zajednice.²⁴

²² Izvori:

1) Odgovori na Upitnik o zaštiti zviždača iz Izvještaja Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (Doc. 12006)

2) Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“, 2009. g.

²³ U prilogu dostavljamo „Priručnik za zaštitu uzbunjivača u Bosni i Hercegovini“ Centra za odgovornu demokratiju-Luna i Inicijative za zaštitu uzbunjivača u BiH, internetska stranica: <http://www.mreza-mira.net/sites/default/files/Prirucnik%20za%20sistemsku%20zastitu%20Uzbunjivaca%20u%20BiH.pdf> (datum pristupa: 23.07.2012.)

²⁴ Izvor: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije: „Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“ 2009.g.

SJEDINJENE AMERICKE DRŽAVE²⁵

Zakon o zaštiti zviždača (*The Whistleblower Protection Act*) Sjedinjenih Američkih Država (SAD) se smatra najnaprednijim zakonom iz oblasti zaštite zviždača. SAD su prve u svijetu donijele zakon o zaštiti zviždača, i to Linkolnov zakon o lažnim potraživanjima (*Lincoln False Claims Act*) 1863. godine. Zakon je donesen nakon što su, u vrijeme američkog građanskog rata, uočene velike nepravilnosti u sistemu javnih nabavki za vojsku.

SAD je, do danas, razvio vrlo kompleksan sistem zaštite zviždača, koji zavisi od teme zviždanja, ali i od toga u kojoj je saveznoj državi donesen. Trenutno, u SAD postoje deseci zakona koji štite zviždače, a čak i Ustav SAD, u prvom i četrnaestom amandmanu, štiti državne i lokalne službenike od odmazde nadređenih. Većina današnjih zakonskih rješenja u SAD su usvojena u posljednjih dvadesetak godina.

Neki od najvažnijih zakona na saveznom nivou su:

- Zakon o lažnim zahtjevima (*False Claims Act*) iz 1863. godine, izmijenjen i dopunjen 1943. i 1986. kako bi se povećao broj otkrivenih i procesuiranih lažnih potraživanja od savezne Vlade. Posljednjom izmjenom i dopunom, ovog Zakona, zviždaču se garantuje nagrada za objavljivanje informacije, a što je najvažnije i zaštita od odmazde poslodavca;
- Zakon o reformi državne službe (*Civil Service Reform Act*) iz 1978. godine, kojim se također propisuje zaštita zaposlenika savezne Vlade i kojim se osniva kvazi-sudska agencija pod nazivom Odbor za zaštitu sistema vrijednosti (*Merit Systems Protection Board-MSPB*) koji prima žalbe zaposlenika - zviždača o odmazdi koju protiv njega poduzima poslodavac nakon objave informacija o nezakonitom ponašanju; i Ured specijalnog vijeća (*Office of Special Counsel- OSC*) koji je osnovan u cilju sprječavanja provođenja odmazde rukovodilaca saveznih institucija prema zaposlenicima - zviždačima. Ovaj Ured ima široke ovlasti da istraži, odluči o svim nepovoljnim aktivnostima koje se poduzimaju protiv zaposlenika - zviždača i otkloni ih;
- Zakon o zaštiti zviždača (*Whistleblower Protection Act-WPA*) iz 1989. godine (sa nekoliko izmjena i dopuna);
- Zakon Sarbanes-Oxley (*Sarbanes-Oxley Act*) iz 2002.;
- niz zakona koji štite zviždače u oblasti okoliša, atomske energije, zaštite voda;

Takođe, većina država SAD-a su usvojile vlastite zakone o zaštiti zviždača.²⁶

²⁵ Izvori:

1) Zaštita „zviždača“, Margareta Habazin, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2., str. 331–348
2) Istraživački rad „Zakon o zaštiti zviždača: Pregled“, Istraživačka služba Kongresa SAD, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf> (datum pristupa: 22.08.2012.)
3) Izvještaj Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, septembar 2009. godine (Doc. 12006), Skupština Vijeća Evrope

²⁶ Izvor: Više detalja o ovim zakonima nalazi se na sljedećim internetskim stranicama Ministarstva rada SAD: <http://www.dol.gov/compliance/laws/comp-whistleblower.htm>; <http://www.dol.gov/compliance/guide/whistle.htm> (datum pristupa: 22.08.2012.)

U nastavku, dajemo kratak pregled Zakona o zaštiti zviždača iz 1989. godine i Zakona Sarbanes-Oxley iz 2002.

Zakon o zaštiti zviždača iz 1989. godine²⁷, odnosno Zakon o unaprjeđenju zaštite zviždača iz 2007. godine, svojim odredbama štiti zviždače iz javnog sektora, odnosno sve zaposlenike savezne Vlade, bivše zaposlenike i kandidate za radno mjesto. Cilj ovog zakona je jačanje i unaprjeđenje zaštite prava zaposlenika savezne Vlade, sprječavanje odmazde i doprinos eliminisanju pogrešnog, nezakonitog načina rada u Vladi. Prijavljuje se svaka informacija za koju zaposlenik ima razloga vjerovati da dokazuje kršenje zakona i propisa ili loše upravljanje, rasipanje sredstava ili zloupotrebu ovlasti. Specifičnost ovog zakona je da prijava ne mora biti podnesena tačno određenoj strukturi da bi bila zaštićena zakonom. Zviždač se štiti od diskriminacije i odmazde.

Da bi se aktivirao sistem zaštite zviždača, prijavljeni slučaj o zloupotrebi ili kršenju mora sadržavati tri elementa: a) zaštićenog zaposlenika, b) zaštićeno objavljivanje informacija i c) aktivnosti poslodavca koje su nepovoljne za zaposlenika - zviždača.

a) Iako svako može prijaviti informaciju o kršenju zakona ili o lošem upravljanju Uredu specijalnog vijeća, koji taj slučaj prosljeđuje nadležnoj agenciji na koju se informacija odnosi, ovo Vijeće može zatražiti istragu i zahtijevati izvještaj od rukovodica nadležne agencije samo ako je informaciju objavio „zaštićeni zaposlenik“.

b) Prema ovom Zakonu „svako objavljivanje informacije od strane ‚zaštićenog zaposlenika‘ za koju on vjeruje da dokazuje kršenje zakona, loše upravljanje, zloupotrebu novčanih sredstava ili ovlaštenja ili značajno ugrožavanje zdravlja ili sigurnosti javnosti“ je zaštićeno pod uslovom da objavljivanje nije zabranjeno zakonom ili da se ta informacija ne mora čuvati. Da bi objavljivanje bilo zaštićeno, zaposleni mora razumno vjerovati da je informacija istinita. Odredbom o objavljivanju informacija članovima Kongresa SAD-a, u ovom Zakonu, Kongres štiti svoje pravo da primi „povjerljive“ informacije od zaposlenika savezne Vlade, bez straha zaposlenika od odmazde.

c) Ovaj Zakon štiti zaposlenike - zviždače od odmazde u obliku poduzimanja ili nepoduzimanja različitih oblika aktivnosti od strane matične agencije zaposlenika, kao što su zaposlenje, unaprjeđenje, raspoređivanje zaposlenika zviždača na drugo radno mjesto i slično.

U poređenju sa drugim postojećim zakonima u Evropi, mehanizmi primjene ovog Zakona su čvrsti i lako dostupni, čak i u poređenju sa Ujedinjenim Kraljevstvom, gdje zviždači moraju iznijeti svoj slučaj na Sud koji se bavi pitanjima povrede prava zaposlenika. Zakon o zaštiti zviždača SAD-a propisuje da zviždač, prema kojem je poslodavac poduzeo određene mjere odmazde, može uložiti žalbu nezavisnoj agenciji koja će istražiti slučaj i zatražiti korektivne mjere od poslodavca, ukoliko se dokaže da je slučaj odmazde tačan.

Postoje četiri vrste postupaka u kojima se može pokrenuti zaštita zviždača. To su:

²⁷ Tekst zakona na engleskom jeziku može se pročitati na zvaničnoj internetskoj stranici Bibliotekte Kongresa SAD: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c101:S.20.ENR>: (datum pristupa: 23.08.2012.)

a) Podnošenje zaposlenikove žalbe agenciji pod nazivom Odbor za zaštitu sistema vrijednosti, poznatog kao Žalbe „Poglavlja 77“ („*Chapter 77*“ *appeals*) koji je, kao kvazi-sudska agencija, ovlašten da sasluša i odlučuje o žalbama zaposlenika vezano za aktivnosti koje poduzima zaposlenikova agencija, a koje nepovoljno utiču na zaposlenika.

b) Aktivnosti Ureda specijalnog vijeća, koji je Zakonom o zaštiti zviždača postao nezavisan od MSPB-a i čija je primarna odgovornost da istraži navode o zabranjenim aktivnostima pojedinaca, nakon što ih primi od zaposlenika savezne Vlade, kao i da vodi istrage na vlastitu inicijativu. Njegova primarna uloga je djelovanje u interesu zaposlenika, odnosno njihova zaštita.

c) Pravo pojedinca na akciju (*Individual Right of Action – IRA*) prema Odboru za zaštitu sistema vrijednosti (MSPB). Prema ovom Zakonu, zaposlenik, bivši zaposlenik ili kandidat za zaposlenje ima pravo da traži od MSPB-a da ispita slučajevne odmazde prema njemu 60 dana nakon što je Ured specijalnog vijeća zatvorio istragu ili 120 dana nakon što je ovom Uredu uložio žalbu. Na ovaj način puno veći broj zaposlenika, uključujući one na stažu, zaposlene na određeno vrijeme, kandidate za zaposlenje, kao i bivše zaposlenike, ima mogućnost podnošenja žalbe MSPB-u za odmazdu koja je je protiv njih pokrenuta.

d) Žalbeni postupak zaposlenika po ugovorenoj žalbenoj proceduri (*Negotiated Grievance Procedures*) koje podnosi zaposlenik u skladu sa postupkom podnošenja prigovora, koji je ugovoren, tokom kolektivnog pregovaranja, između matične agencije zaposlenika i sindikata zaposlenika te agencije.

Zakon Sarbanes-Oxley iz 2002. godine je drugi značajan zakon iz ove oblasti na saveznom nivou i on se odnosi na privatni sektor. Ovaj Zakon je nastao na inicijativu dvojice američkih kongresmena Sarbanesa i Oxleya nakon niza poznatih skandala korporacija, kao što su Enron i WorldCom, koji su „potresli“ poslovni svijet. Ovaj Zakon ne obuhvata samo zviždače, već mu je svrha uvođenje učinkovitog sistema internih kontrola nad procesom finansijskog izvještavanja. Odredbe ovog Zakona postale su obavezne za sve kompanije čije dionice kotiraju na bilo kojoj berzi u SAD. Manji dio ovog Zakona odnosi se i na zaštitu zviždača. Mogu se prijaviti prevare u transakcijama, ilegalni postupci prema dioničarima, kršenje kriterija koji su potrebni da bi kompanija izašla na berzu. Procedura prijavljivanja je tačno određena. Slučaj se prijavljuje nadležnom saveznom tijelu, članu Kongresa, nadređenoj osobi ili internoj kontroli kompanije. Zviždač se, također, štiti od diskriminacije i odmazde.

U Izvještaju Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope Zakon o zaštiti zviždača SAD se navodi kao pozitivan primjer. Također se navodi da je zviždanje kulturološki bolje prihvaćeno u SAD nego u većini evropskih zemalja. Američki pristup se zasniva na pojedinačnom ugovoru između građanina SAD i SAD, koji motiviše građane da protudjeluju i kontrolišu aktivnosti koje se poduzimaju protiv javnog interesa. Objavljivanje zloupotreba se smatra društveno ispravnom pojavom, čak i dužnošću građana. Zviždači se smatraju javnim herojima, a zakoni o zaštiti zviždača se usvajaju uglavnom jednoglasno, jer bi bilo „političko samoubistvo“ ako bi se vidjelo da se neki kongresmen ili senator ne slaže sa takvim mjerama.

Zakon o zaštiti zviždača SAD se smatra odličnim primjerom dobre prakse koja funkcioniše u stvarnom svijetu bez stvaranja neočekivanih šteta vladi ili interesima korporacija. Istovremeno se stalno radi na poboljšavanju ovog Zakona.

IZVORI

Rezolucija 1729 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o zaštiti zviždača, internetska stranica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope
<http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>

Preporuka 1916 (2010) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope Komitetu ministara Vijeća Evrope o zaštiti zviždača, internetska stranica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope:
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1916.htm>

Odgovor Komiteta ministara Vijeća Evrope na Preporuku 1916 (2010) PSVE, internetska stranica: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1735369&Site=CM>

Izveštaj Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, septembar 2009. godine (Doc. 12006), internetska stranica Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope:
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12006.htm>

Odgovori na Upitnik o zaštiti zviždača iz Izveštaja Odboru za pravna pitanja i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 2007. (Doc. 12006)

„Analiza zaštite zviždača u državama članicama Europske unije“, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije, 2009., internetska stranica:
<http://www.antikorupcija.hr/lgs.axd?t=16&id=155>

Habazin, Margareta, Zaštita „zviždača“, Hrvatska javna uprava, god. 10. (2010.), br. 2., str. 331–348, internetska stranica Instituta za javnu upravu:
http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-2%2002%20Habazin.pdf

Zakon o objavljivanju informacija u interesu javnosti UK (*The Public Interest Disclosure Act - PIDA1998*), izvor: Vladin odjel i izvršna agencija Ministarstva nadležnog za pravosuđe UK (The National Archives), internetska stranica:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/data.pdf>

Prezentacija Transparency International Rumunije, Victor Alistar, izvršni direktor : „Zaštita zviždača u izazovnom okruženju: Rumunija“ (*“Whistleblower Protection in a Challenging Environment: Romania“*), internetska stranica:
<http://www.pogar.org/publications/agfd/GfDII/ACINET/Rabat09/victor4.eng.pdf>

Venecijanska komisija, dokument CDL-UDT(2011)015, autor Victor Alistar, izvršni direktor Transparency International Rumunije: „Istočnoevropske prakse u primjeni javnih politika zaštite zviždača- Slučaj Rumunije“ (*“East-European Practice in Implementing Whistle-Blowers’ Protection Public Policies - Romania’s Case –“*), 2.-5.5.2011., internetska stranica Venecijanske komisije: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-UDT%282011%29015-e.pdf>

Odgovor Bundestaga na ECPRD upit br. 1148 o zaštiti zviždača iz 2009.g.

Zaštita „zviždača“, Antikorupcija.hr, internetska stranica:
<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=503>

Zakon o pravu na pristup informacijama Hrvatske, Narodne novine br. 172/03, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_172_2491.html

Zakon o radu Hrvatske, Narodne novine br. 149/09, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_12_149_3635.html

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima Hrvatske, Narodne novine br. 27/08, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_03_27_901.html

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Hrvatske, Narodne novine br. 86/08, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_86_2752.html

Kazneni zakon Hrvatske, Narodne novine br. 10/97, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_10_110_1668.html

Zakon o kaznenom postupku Hrvatske, Narodne novine br. 152/08, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_152_4149.html

Zakon o trgovini Hrvatske, Narodne novine br. 87/08, internetska stranica: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_07_87_2790.html

„Priručnik za zaštitu uzbunjivača u Bosni i Hercegovini“ Centra za odgovornu demokratiju-Luna i Inicijative za zaštitu uzbunjivača u BiH, internetska stranica: <http://www.mrezamira.net/sites/default/files/Prirucnik%20za%20sistemsku%20zastitu%20Uzbunjivaca%20u%20BiH.pdf>

Istraživački rad „Zakon o zaštiti zviždača: Pregled“, Istraživačka služba Kongresa SAD, internetska stranica: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf>