

# VODIČ ZA OTVORENU UPRAVU

## Zaštita uzbunjivača

**Autor:** Međunarodna mreža uzbunjivača

### Uvod

Oni koji rade u ili sa nekom organizacijom/institucijom često su prvi koji uoče zloupotrebe, štetne radnje, ili ozbiljno ugrožavanje javnog interesa, što obuhvata široku oblast, a kreće se od zaštite potrošača i oštećenja životne sredine, zloupotrebe službenog položaja i nasilja nad decom, do finansijskih pronevera i korupcije.

Odgovorne organizacije trebalo bi da ohrabre svoje zaposlene da javno govore o aktuelnim ili potencijalnim problemima. Ipak, mnogi se suoče sa odmazdom ukoliko prijave svoju zabrinutost, što može uključivati i pretnje po ličnu bezbednost kao i štetu na radu kao što je zlostavljanje, nenapredovanje, degradacija ili otpuštanje. Kada je komunikacija unutar organizacije onemogućena ili ne uliva poverenje, ili je organizacija sama umešana u malverzacije ili zataškavanje nekih malverzacija, od vitalnog je značaja da pojedinac može bezbedno da prijavi takve radnje nadležnom eksternom organu ili, ukoliko je to potrebno, i šire.

Uzbunjivanje organizacije, nadležnog eksternog organa ili javnosti o riziku, zloupotrebama, nezakonitim aktivnostima, ili drugim pitanjima koje su od javnog značaja naziva se – uzbunjivanje. Uzbunjivanje pokriva širok spektar takve komunikacije. To je demokratsko pravo usko povezano sa slobodom govora i pravom na peticiju, mreža bezbednosti javnog interesa koja podržava otvorenu upravu i demokratske odgovornosti.

Zaštita uzbunjivača je relativno nov pojam na agendi otvorene uprave, i dok zakoni dobijaju na popularnosti, veoma je važno da se oni i sprovode. Ukoliko su prava koja oni nude samo simbolična – to stavlja zaposlene, i druge, u još opasniji položaj, time što poziva pojedince da se javno izjasne dok im ne nudi adekvatnu zaštitu niti se obavezuje na odgovarajuće praćenje pokrenutog pitanja.

Vlade imaju odgovornost da pomognu uzbunjivanje, i na taj način zaštite javni interes uzbunjivača. Zakoni koji garantuju onom koji deluje u javnom interesu da neće trpeti štetu ili pretnje i koji demokratske principe grade na slobodi govora i slobodi informisanja su ključni. Oni omogućavaju pojedincima bezbednu alternativu ćutanju koje dozvoljava nemaru i nepravdi da se ukoreni. Zaštita uzbunjivača nudi dobru alternativu anonimnom curenju informacija koje može ugroziti i javni interes i samog uzbunjivača.

Međunarodni instrumenti zaštite uzbunjivača, prepoznali su, u većini slučajeva, značaj donošenja zakona o zaštiti uzbunjivača pre svega u okviru borbe protiv korupcije. (Npr. zahtevi za zaštitu uzbunjivača u UN Konvenciji protiv korupcije (2003), 2009 Preporuke Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) protiv daljeg podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnom poslovnim transakcijama (Anti – Mito Preporuke), 1998 Preporuke OECD za jačanje etike javne službe, krivične i građanske Konvencije protiv korupcije Saveta Evrope (1999), 1996 Inter-američka Konvencija protiv korupcije i afrička Konvencija o sprečavanju i borbi protiv korupcije (2003)).

Sve ovo pruža dobru osnovu na kojoj se može graditi zakonski i institucionalni okvir kojim se uzbunjivačima pruža podrška i zaštita – za širu kategoriju informacija koje su od značaja za javnost (od javnog interesa). Vlade bi, takođe, trebalo da zaštite uzbunjivanje na međunarodnom nivou, da pruže podršku i zaštitu tamo gde postoje nedostaci/manjkavosti posebno kroz multinacionalne zakonske okvire.

I dok je dužnost Vlade da obezbedi efikasne kanale uzbunjivanja i adekvatnu zaštitu uzbunjivačima, civilno društvo ima podjednako važnu ulogu da zagovara zaštitu onih koji istupe da bi zaštitili javni interes, pogotovo ako se uzbunjivanje odnosi na organe javne vlasti. Svojim angažmanom civilno društvo može dugoročno obezbediti da zakonski i praktični odgovori na reakcije uzbunjivača budu efikasni i propisno primenjeni u svakom slučaju.

NB: Ova tema je fokusirana primarno na uzbunjivače koji su taj status stekli iz radnog odnosa. Međutim, postoje važna preklapanja za neophodnu zaštitu „branilaca ljudskih prava“, novinara i njihovih izvora kao i zaštitu svedoka ukoliko im je ugrožen život.

#### Stručne organizacije

Whistleblowing International Network (WIN) <http://whistleblowingnetwork.org>

OECD <http://www.oecd.org/governance>

Council of Europe: Group of States Against Corruption  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp)

Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) <http://fairwhistleblower.ca/>

Government Accountability Project (GAP) <http://www.whistleblower.org/>

Open Democracy and Advice Centre (ODAC) <http://www.opendemocracy.org.za/>

Public Concern at Work (PCaW) <http://www.pcaw.org.uk>

Whistleblowers Network (Germany) <http://www.whistleblower-net.de>

Transparency International <http://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing>

Transparency International (Ireland) <http://www.transparency.ie/>

Open Society Justice Initiative (OSJI) <http://www.justiceinitiative.org>

## Pregled ilustrativnih obaveza

### Početne

---

- Revizija i jačanje zakona i politika o uzbunjivačima

### Srednje

---

- Uspostaviti kampanju podizanja javne svesti o vrednostima uzbunjivanja
- Osnovati ili podržati nezavisne pouzdane usluge pružanja saveta uzbunjivačima

### Napredne

---

- Osigurati da nadležni organi dobiju mandat, moć i resurse da pomažu uzbunjivanje i štite uzbunjivače
- Proširiti zaštitu uzbunjivača na one koje rade sa poverljivim ili osetljivim podacima

### Inovativne

---

- Uspostaviti javni fond za podršku uzbunjivačima

## Detaljne preporuke

**Početni korak:** Revizija i jačanje zakona i politika o uzbunjivanju

Objasnenje

Važno je da Vlade aktivno revidiraju svoje domaće zakone i politike kako bi osigurale da se sveobuhvatni okvir za pomoć uzbunjivanju ne gradi samo na dobroj međunarodnoj praksi već da se adekvatno uklapa u nacionalni sistem. Takva jedna revizija trebalo bi da identifikuje postojeće zaštite, zakonska načela, dobru praksu i običaje (npr. incident prijavljen u civilnom vazduhoplovstvu, i opšte pravno načelo „bez zakona nema poverenja“) kao i svaki zakon ili politiku koji je kontradiktoran ili zanemaruje zaštitu uzbunjivača (npr. strogo poverljivo, zaštita podataka, kleveta ili tajni zakoni).

Uspostavljanje zaštite uzbunjivača u zakonu je veoma važno. To šalje jaku poruku vrednosti i značaja uzbunjivanja u demokratiji. Zakonodavstvo razjašnjava šta se očekuje od zaposlenih i nadležnih organa bilo u privatnom ili u javnom sektoru, informiše pojedince o njihovim pravima da nešto prijave ili obelodane, i jača pravne lekove za one koji nepravredno trpe zbog uzbunjivanja.

Regulativa o uzbunjivanju teži da zaštiti interese društva pomagajući da se obezbedi da informacija o prestupu ili ozbiljnom riziku dospe do pravih ljudi u pravo vreme. Na taj način, mora efikasno balansirati između tri glavna seta prava: pravo da javnost raspolaže informacijom kao i da zna kada su im interesi ugroženi; pravo uzbunjivača na slobodu govora i fer tretman; kao i prava organizacija da upravljaju svojim radom i očuvaju reputaciju. Zakonski i institucionalni okviri za zaštitu uzbunjivača naročito moraju biti sveobuhvatni i dovoljno jaki da svoju snagu usmere na neravnotežu između uzbunjivača i organizacije – posebno ako je sama organizacija uključena u prestepe ili njihovo zataškavanje – tako da zaštiti one koji mogu biti neopravdano optuženi da čine prekršaj.

Trebalo bi da je jasno da takvi zakoni ne treba da obavezuju pojedince da prijave prestepe osim u, veoma ograničenim, specifičnim slučajevima u kojima bi im možda profesija nalagala takvo što (npr. doktori ili policijski službenici). Umesto toga, zakoni o zaštiti uzbunjivača jačaju demokratske principe slobode govora i slobodnog pristupa informacijama, kao i da obezbede da tamo gde je uzbunjivanje izvršeno javno, svako postavljanje pitanja opravdanosti iznošenja takve informacije – mora biti opravdano u skladu sa demokratskim društvom.

Preporuke

1. Mapirati postojeće zakone i politike kako bi se olakšalo uzbunjivanje i zaštita uzbunjivača, što može uključivati i zakone koji su striktno posvećeni zaštiti uzbunjivača, informativne i krivične zakone (npr. pravo na pristup informacijama, privatnost i zaštita podataka, zakoni koji regulišu poverljivost i klevetu, državne tajne), sektorske zakone kao što su zakon o zdravstvu, bezbednosti i zaštiti konkurencije, kao i zakoni koji regulišu javne usluge.
2. Konsultovati relevantne aktore, uključujući i sindikate, nevladine organizacije (npr. grupe koje zagovaraju poštovanje ljudskih prava ili zaštitu uzbunjivača), pravnu struku i pravosuđe, zaštitnike građana i druge nezavisne organe, predstavnike privatnog sektora i tako dalje – o tome kako pomoći uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača u korist opšteg dobra.


3. Proceniti adekvatnost zaštite uzbunjivača u okviru postojećih zakona i jačati otvorenost i demokratsku odgovornost. Ključne dobre prakse uključuju obezbeđivanje<sup>1</sup> sledećeg:

- da su prava iz oblasti zaštite uzbunjivača primenjiva
- da se zaštita proteže na sva lica povezana u misiji uzbunjivanja zaposlenog
- da teret dokazivanja bude na poslodavcu kako bi se pokazalo da su sve poslodavčeve namere bile fer a ne u znak odmazde zbog uzbunjivanja
- obezbediti uzbunjivaču potpunu pomoć: npr. lekove na radnom mestu, kompenzaciju za gubitke i fizičku zaštitu
- da su svi zaposleni i saradnici informisani o njihovim pravu na uzbunjivanje i kako do dođu do pouzdanog saveta
- bezbedne procedure za zaposlene i saradnike u okviru kojih će prijaviti ili obelodaniti informaciju kao i obavezu organizacije da javno izveštava o efikasnosti tih mera.

## Standardi i smernice

- Savet Evrope: (Nacrt) Preporuke i Memorandum objašnjenja o Zaštiti uzbunjivača <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/Whistleblowers%20meeting%20-%20Explanatory%20notes%20.pdf>
- Savet evropske parlamentarne skupštine: Rezolucija <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DWXML.asp?fileid=17851&en>
- Projekat Odgovornost Vlada: Politike najboljih međunarodnih praksi zaštite uzbunjivača [http://www.whistleblower.org/storage/documents/Best Practices Document for website March 13 2013.pdf](http://www.whistleblower.org/storage/documents/Best_Practices_Document_for_website_March_13_2013.pdf)
- OECD: G20, Okviri za zaštitu uzbunjivača, zbornik najboljih praksi i vodećih načela za zakonodavstvo <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>
- Organizacija američkih država: Nacrt modela Zakona o facilitaciji i ohrabrenju za izveštavanje o korupciji i zaštiti uzbunjivača i svedoka [http://www.oas.org/juridico/english/draft\\_model\\_reporting.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf)

## Primeri zemalja

 Irska razvija novi zakon koji će omogućiti sveobuhvatnu zaštitu uzbunjivača

Vlada Irske objavila je početkom 2012 javnu raspravu o novom nacrtu zakona koji bi omogućio sveobuhvatnu, višesektorsku, zaštitu uzbunjivača. Nacrt Zaštićenih uzbunjivanja koja su u javnom interesu trebalo bi da postanu zakon do kraja 2013. Nacrt listira postojeće kros-sektorske zakone i odredbe o zaštiti uzbunjivača – u aneksu (prilogu) 1. Aneks 2 se bavi onim što je potrebno ukinuti kako bi svi ciljevi Nacrta bili ispunjeni i Aneks 3 listira amandmane koji će biti uloženi na 15 različitih zakona kako ne bi bili u koliziji sa novima zakonom.

- <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Protected-Disclosures-Bill-2013-Regulatory-Impact-Assessment.pdf>

<sup>1</sup> Za ovaj korak pogledaj GAP međunarodne najbolje prakse u skladu sa relevantnim standardima i smernicama.

**Srednji korak:** Pokrenuti kampanju podizanja svesti javnosti o značaju i vrednostima uzbunjivanja

## Obrazloženje

Sa ciljem da se obezbedi adekvatna implementacija zaštite uzbunjivača kao demokratski mehanizam odgovornosti, potrebno je da se ono promoviše i razume.

Normativa zaštite uzbunjivača treba da je podržana efikasnim rastom svesti, komunikacijom, obukom i evaluacijom (vrednovanjem). Predstavljanjem prava zaposlenih u javnom ili privatnom sektoru njihovih prava da obelodane prestepe ili ozbiljne rizike za javni interes je od suštinske važnosti. Oni moraju biti upoznati sa internim procedurama, njihovim pravom da prijavu izvrše direktno nadležnom organu, kako da dobiju pouzdan savet kao i kakva im zaštita stoji na raspolaganju.

Kampanja podizanja javne svesti važna je i sa aspekta kulturološke percepcije uzbunjivača kao izdajnika ili doušnika pre nego osoba koji deluju u javnom interesu, takođe je prisutna percepcija da nisu odani poslodavcu, profesiji i interesima zajednice. Podsećanja radi, doušnici su ljudi koji za novac (ili su na to primorani) špijuniraju građane na zahtev državnih organa. Takvu percepciju je, razume se, teže promeniti u zemljama u kojima je takva praksa implementirana u toku diktature ili strane dominacije. Zbog svega navedenog, važno je da se zaštita uzbunjivača gradi na demokratskim vrednostima otvorenosti i slobode govora kao i da je uzbunjivanje zaštićeno. Uzbunjivači su ti koji sebe dobrovoljno izlažu riziku kako bi zaštitili javni interes od potencijalnih ili stvarnih rizika, prestupa ili zataškavanja istih.

## Preporuke

1. Pokrenuti kampanju podizanja javne svesti koji će uključivati škole i profesionalne obuke o vrednostima uzbunjivanja zarad javnog interesa, zdravlje i bezbednost ljudi, njihove okoline i ljudskih prava. Praviti jasnu razliku između uzbunjivača i doušnika, tako što će se zakonom naglasiti da je zaštita uzbunjivača, bilo da je u pitanju javno ili poverljivo uzbunjivanje građeno na slobodi korišćenja ljudskih prava.
2. Obezbediti nedvosmislene izjave i jasne savete o procedurama i zaštiti koja se odnosi na uzbunjivače
3. Uspostaviti uslove za poslodavce iz javnog sektora i ohrabriti poslodavce iz privatnog sektora da uspostave interne procedure kako bi se uzbunjivanje olakšalo kao i da o tome izveštavaju transparentno i u skladu sa zakonom.
4. Omogućiti obuku unutar organizacija kako bi se osigurala adekvatna osposobljenost menadžera da prime obaveštenje, i da prepoznaju i preveniraju mogućnost diskriminacije ili odmazde protiv uzbunjivača.

## Standardi i smernice

- British Standards Institute: Whistleblowing Arrangements Code of Practice <http://www.pcaw.org.uk/bsi>
- Brown, A.J., P. Roberts and J. Olsen (2011) Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations <http://epress.anu.edu.au?p=144611>
- Sticing Van De Arbeid (Labour Foundation): Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies [http://www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/Talen/Engels/2012/20120829\\_EN.ashx](http://www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/Talen/Engels/2012/20120829_EN.ashx)

## Primeri zemalja

• U SAD, Administracija za bezbednost i zdravlje (OSHA) je zahtevala od federalnih agencija da istaknu informacije o zaštiti uzbunjivača

U SAD, OSHA je odgovorna za jačanje propisa o uzbunjivačima u 21 državi. Nedavno, SAD Kongres označio je OSHA kao agenciju nadležnu za jačanje prava uzbunjivača u Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

- <http://www.whistleblowers.gov/>

**Srednji korak:** Osnovati ili podržati nezavisnu i pouzdanu službu za pružanje saveta uzbunjivačima

## Obrazloženje

I dok zakoni o zaštiti uzbunjivača kontinuirano uveravaju one koji se susretnu sa prekršajima ili lošom praksom kako je bezbedno i po njih prihvatljivo da to što su uočili i prijave, pitanja o tome kako se ta pravila primenjuju na pojedine oklonosti će nastaviti da se postavljaju. Vremenom, ljudima će biti nejasno kome i na koji način da iskažu svoje brige. Mogu biti nesigurni po pitanju prirode onoga čega su bili svedoci ili, kako će tu informaciju primiti menadžeri, ili će možda biti svesni kako su druge tretirali kada su slično postupali, što ih može zabrinuti. Takve sumnje lako mogu dovesti do ćutanja i do toga da se propusti prilika da se prijavi malverzacija pre nego što nanese ozbiljnu štetu po javni interes.

Nadalje, rani savet i informacija preveniraju bespotrebna loša iskustva uzbunjivača, i jačaju mogućnost da uzbunjivač prijavi ili objavi malverzaciju jasno i odgovorno, kao i da bude adekvatno zaštićen i u poziciji dovoljno jakoj da traži odgovarajuć pravni lek.

Pristup pouzdanom i nezavisnom savetu je važan kako bi obezbedio da malverzacija bude prijavljena/objavljena na način da bude adekvatno rešena i procenjena, kao i da zakonska obaveza postane praksa za one koji učestvuju u uzbunjivanju – bilo da je to sam uzbunjivač, organizacija, nadležni organi ili javnost.

Trenutni savet, kada je dostupan, obično je ograničen i dolazi od volonterskih sektorskih organizacija, npr Public Concern at Work iz UK, Government Accountability Project iz SAD, i Transparency International iz Irske.

## Preporuke

1. Osnovati ili podržati službe da pružaju nezavisne, zakonom zaštićene, pouzdane savete i informacije za uzbunjivače.

## Standardi i smernice

- Institut za internalizaciju zakona, Hag: Osnovna pravna pomoć za sve: Izazovi i obećavajući pristup  
[http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/TrendReport\\_Part1\\_020412\\_DEF%20%282%29.pdf](http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/TrendReport_Part1_020412_DEF%20%282%29.pdf)



 Holandska Vlada uspostavila je nezavisnu, pouzdanu službu za pružanje saveta uzbunjivačima

Dok u Holandiji ne postoji sveobuhvatni, krossektorski zakonski okvir za zaštitu uzbunjivača, postoje propisi na nacionalnom i lokalnom nivou, u okviru policije i odbrane. Sa ciljem da asistira i pomaže potencijalnim uzbunjivačima u naporima da izvrše uzbunjivanje, Holandska Vlada i društveni partneri (uključujući zaposlene i poslodavce u reprezentativnim organizacijama) zaključili su da je besplatan savet neophodan potencijalnim uzbunjivačima – po uzoru na nezavisnu nevladinu i humanitarnu organizaciju Public Concern at Work iz UK. U oktobru 2012 otvoren je Centar za savetovanje uzbunjivača (Adviespunt Klokkenluiders) sa namerom da se izvrši revizija njegove efikasnosti do kraja 2014.

Centar je formiran u sklopu i finansiran od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za socijalna pitanja i zapošljavanje, ali je potpuno nezavistan od njih. Čini ga tročlana komisija – koju čine predstavnici privatnog i javnog sektora i sindikata, kao i mali staff tim koji uključuje četiri viša pravna savetnika, konsultanta za komunikacije i rukovodilac kancelarije

Centar je nezavisna pouzdana služba, besplatna i dostupna svima koji rade u Holandiji, i teži da: savetuje i podrži uzbunjivače – na individualnom nivou, za svaki od slučajeva posebno; pruži uopštene savete uzbunjivačima i zaposlenima o uzbunjivanju i samim procedurama; kao i da redovno izveštava o obrascima i razvoju na polju uzbunjivanja i integriteta.

- <http://www.adviespuntklokkenluiders.nl/international>
-

**Napredni korak:** Osigurati da nadležni organi imaju mandat, ovlašćenja i resurse kako bi pomogli i zaštitili uzbunjivače

## Obrazloženje

Uloga zaštitnika građana, nezavisnih i nadležnih tela su od vitalnog značaja, jer oni, u skladu sa svojim nadležnostima, imaju bolji pregled stanja koji se izdiže iznad radnih odnosa unutar i između organizacija i stručnjaci su u ovoj oblasti. Njihova mogućnost da obezbede da organizacija za koju su nadležni odgovorno postupaju – zavisi od izvora i same organizacije. Međutim, informacija primljena iz unutrašnjih izvora – uzbunjivača – često pruža regulatoru mogućnost da svoje resurse efikasno koncentriše na problem. U isto vreme, regulatori i nadležna tela ne žele da podcene dobru lokalnu upravu i procedure. Tako imaju moć da prime informaciju od uzbunjivača i da ujedno preduzmu prinudne mere protiv organizacije koja ne pomogne unutrašnje uzbunjivanje, pokuša da stopira, ili podriva odgovornu lokalnu upravu.

Iskustvo zaštite uzbunjivača širom sveta pokazalo je da uzbunjivanje treba da reši problem i na taj način im se omogućava da uspostave svoja prava na pravi način. Ovo uključuje, između ostalog, da su u mogućnosti da zatraže savet, podnesu zahtev poslodavcu, ombudsmanu, nezavisnim organima i sudu.

Legislatura koja uređuje uzbunjivanje treba da postigne da su regulatori, ombudsmeni i nezavisna izvršna tela osnaženi/ojačani da prime informaciju o odmazdi, diskriminaciji ili disciplinarnoj povredi preduzetoj protiv uzbunjivača. Prava da se podnese sudska tužba u slučaju kada navedena tela ne postupaju u skladu sa zakonom – takođe treba da je obezbeđeno.


## Preporuke

1. Mandat nadležnih organa treba da sadrži:
  - promovisanje zakona i primanje uzbunjivanja
  - istragu ili nadzor nad predmetima
  - delovanje i li zahtevanje delovanja u cilju otklanjanja ili sprečavanja ponašanja koje je štetno
  - mere ili zahtevanje primene mera da se zaštite uzbunjivač i sva povezana lica
  - kazne protiv poslodavca ili organizacije koja nije razumno istražila ili primenila adekvatnu pravnu radnju na sporan događaj, ili je propustila da zaštiti uzbunjivača.
2. Nadležni organi u tom smislu su postojeći regulatori, javni pravobranilac ili tela za sprovođenje ili novo nezavisno telo zaduženo za nadgledanje nepravilnosti i zaštitu lica.
3. Takva tela moraju da imaju delokrug rada, moć i resurse da svoju ulogu efikasno sprovedu u delo
4. Takva tela bi u okviru svog mandata trebala da imaju pravo da objavljuju redovan godišnji izveštaj o sprovedenim aktivnostima.
5. Trebalo bi uvesti mogućnost se na odluke ovih organa ulaže žalba Sudu.

## Standardi i smernice

- Asia Pacific Forum: A Guide for National Human Rights Institutions: Undertaking Effective Investigations  
<http://www.asiapacificforum.net/support/files/investigations-manual-for-nhris>

## Primeri zemalja

 U SAD Kancelarija Posebnog Saveta (OSC) nadzire zaštitu uzbunjivača za zaposlene u federalnim službama

OSC je nezavisna federalna istražiteljska i tužilačka agencija. Njena osnovna ovlašćenja proizilaze iz četiri federalna statuta: the Civil Service Reform Act, the Whistleblower Protection Act, the Hatch Act, and the Uniformed Services Employment & Reemployment Rights Act (USERRA).

OSC prima, istražuje i po službenoj dužnosti postupa protiv zabranjenih službenih radnji, a posebno se bavi zaštitom uzbunjivača – federalnih službenika. Zahteva korektivne pravne radnje (isplata štete i povraćaja u pređašnje stanje) – za povrede prava uzbunjivača i druge žalioce i ovlašćeno je da ulaže žalbe Merit Systems Protection Board (MSPB), kojima traži primenu disciplinske mere protiv pojedinaca koji su vršili nedozvoljene radnje

OSC takođe obezbeđuje siguran kanal kroz svoju jedinicu za uzbunjivanje za federalne službenike, koji tu mogu da prijave bilo kakve uočene nepravilnosti, nepoštovanje zakona, procedura, malverzacije, nenamensko trošenje sredstava, ili neposrednu opasnost po javno zdravlje i bezbednost.

- <http://www.osc.gov/>

 Slovenačka nezavisna anti-korupcijska komisija unapredila je snagu zaštite uzbunjivača

Osnovana 2004, Slovenačka Komisija iznedrila je zakonske mogućnosti: pristupa finansijskim i drugim info od značaja (ne poverljivim podacima), ispitivanja javnih službenika i zvaničnika, pokretanje administrativnih istraga i davanje instrukcija raznim izvršnim telima kako da dođu do potencijalne informacije ili dokaza u okviru svojih nadležnosti. CPC takođe može da kažnjava za različita dela. Protiv njegove odluke može se podneti žalba sudu.

- <https://www.kpk-rs.si/en>

**Napredni korak:** Proširiti zaštitu uzbunjivača na one koji rade sa osjetljivim ili tajnim podacima

## Obrazloženje

U skladu sa pravilom sve javne, državne informacije treba da su dostupne javnosti na uvid, čime se omogućava demokratsko učešće i razvoj dobrih javnih politika čak i u osjetljivim oblastima kao što je državna/nacionalna bezbednost. Međutim, istorija je pokazala da državni organi često uskraćuju informacije javnosti o donošenju odluka javnih organa, te bi tu praksu trebalo korigovati.

Zaštita uzbunjivača je veoma važna zaštitna mera te bi je zato trebalo proširiti i na ona lica koja rade sa naročito osjetljivim i tajnim podacima, bilo da su oni zaposleni u javnoj administraciji, vojnoj službi, službama za nacionalnu bezbednost, obaveštajnim službama ili u privatnom sektoru. Jasno je da zaštitu uzbunjivača u takvim uslovima treba omogućiti sa posebnim obzirom i zaštitom, kada je neophodno, interesa po nacionalnu bezbednost, ličnu privatnost itd.


Globalni principi o Nacionalnoj bezbednosti i pravu pristupa informacijama od značaja (Tshwane Principi), bazirani na međunarodnom i nacionalnom pravu, standardima i dobroj praksi, obezbeđuje vodič za zakonodavce i relevantne zvaničnike kroz svet – oni postavljaju srazmeran pristup da se pomogne uzbunjivanje za one koji rade sa osjetljivim podacima, i zaštite koja treba da se omogući onima koji žele da otkriju radnje koje mogu da ugroze javni interes. Ono što je važno je, da Tshwane principi uključuju odbranu javnog interesa od strane javnih službenika, bez obzira da li su oni upoznati sa procedurom uzbunjivanja koja je uspostavljena u Principima, ukoliko javni interes da se informacija objavi prevagne nad interesom da ona ostane tajna.

## Preporuke

1. Usvojiti principe koji će štititi sve one koji rade sa osjetljivim podacima od odmazde u slučaju uzbunjivanja
2. Konsultovati sve aktere i sindikate, NVO, pravnike i sudije, ombudsmane i ostale nezavisne institucije o tome kako pomoći uzbunjivanje u vezi sa osjetljivim informacijama
3. Izvršiti reviziju postojećih zakona i politika kako bi se pomoglo uzbunjivanje i zaštita uzbunjivača u odnosu na Tshwane Principe


## Standardi i smernice

- Council of Europe's Parliamentary Assembly (PACE): Recommendation 2024, Provisional Version <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20194&=en>
- Tshwane Principles on National Security and the Right to Information <http://www.right2info.org/exceptions-toaccess/national-security>

 Kanada obezbeđuje odbranu javnog interesa za one koji bi u suprotnom bili obavezni da postupaju po zakonima o tajnim podacima


Bezbednosno informacijski akt Kanade omogućava da ni jedna osoba nije kriva za krivično delo u članu 13 i 14 (koji inače obavezuju svakoga ko ima trajan pristup tajnim podacima da samoinicijativno i bez odobrenja pretpostavljenog šire informacije posebnih operacija) ukoliko mogu da dokažu da deluju u skladu sa javnim interesima. To znači da oni moraju da dokažu da su delovali sa namerom da otkriju krivično delo, i da javni interes obelodanjivanja prevazilazi interes da predmetna informacija ostaje tajna.

- <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/page-7.html#docCont>

 Danski krivični zakonik omogućava odbranu javnog interesa otkrivanjem dokumenata koji su označeni kao tajna


Danski KZ od 2008 dozvoljava otkrivanje tajnih podataka za odbranu javnog interesa, tvrdeći da „ukoliko lice...deluje u skladu sa očiglednim javnim interesom ili u skladu sa svojim ličnim ili najboljim interesom trećeg lica“

- <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142912#Kap13>

 Zakoni u Južnoj Americi obuhvataju sve uzbunjivače od javnog do privatnog sektora

Zako o zaštiti uzbunjivanja JA iz 2000 obuhvata sve uzbunjivače od javnog do privatnog sektora uključujući sve one koji rade u policiji, oružanim snagama i bezbednosnim službama.

- <http://www.parliament.gh/assets/file/Acts/Whistleblower%20Act%20720.pdf>

 Akt o uzbunjivačima u Gani odnosi se i na bezbednosni sektor

Akt o uzbunjivačim iz Gane iz 2006 godine odnosi se i na bezbednosni sektor (policiju i službe bezbednosti)- Akt takođe štiti uzbunjivače od drugih javnih organa, uključujući i starešine i verske vođe, tamo gde se informacija tiče privrednog ili drugog kriminala, zloupotrebu pravde, štete, malverzaciju ili zloupotrebu javnih resursa, zagađenje okoline ili opasnost po zdravlje i bezbednost.

- [http://www.nacf.org.za/guide to the whistle blowing act/section two.html](http://www.nacf.org.za/guide%20to%20the%20whistle%20blowing%20act/section%20two.html)

**Inovativni korak:** Uspostaviti javni fond za podršku uzbunjivačima

Obrazloženje

Dok je puno pažnje posvećeno zakonima koji štite uzbunjivače, malo se govori o implementaciji u praksi. Uzbunjivači često trebaju savet i podršku u iznošenju predmeta uzbunjivanja, čuvajući svoj položaj na poslu, i tražeći obeštećenje od nefer i diskriminacionog tretmana. U ekstremnim uslovima, štetan tretman često se odnosi i na život van posla, i pogađa porodicu uzbunjivača kao i njegovo psihičko i fizičko zdravlje. Fond za podršku uzbunjivačima da zatraže savet, da dobiju podršku i kada je to potrebno i pravnu podršku – nedostaje u svim sistemima. Takav fond pomogao bi da se obezbedi da zaštita uzbunjivača

Vodič za otvorenu upravu

postane stvarnost, a može poslužiti i kao olakšica u slučaju da ni na jedan drugi način nije ostvario svoja prava (npr poslodavac mu nije solventan) kao i hitnu pomoć za one koji se nađu u situaciji da nisu u mogućnosti da reaguju.

Velika većina ljudi izvrši uzbunjivanje u nadi da će se štetna radnja zaustaviti ili zabraniti, često i o svom ličnom trošku, i samo mali broj njih dobiju neku vrstu priznanja za trud. I dok je uzbunjivanje uglavnom povezano sa javnim istupanjem, ova smernica ukazuje na to da može da obuhvati ceo niz komunikacija koja će javnoj vlasti i organizacijama pomoći da problem reši u fazi dok se ne prouzrokuje veća šteta. Nacionalne vlade širom sveta dodleljaju počasti pojedincima koji su svojim delima doprineli opštem dobru svoje zemlje, neki sudovi i drugi javni organi takođe odlikuju ili nagrađuju pojedince koji se izlože riziku da bi zaštitili interese drugih. Trebalo bi razmotriti mogućnost da uzbunjivaču budu javno odlikovani.

Javni fond mogao bi takođe odlikovati one koji prijave ili obelodane štetnu radnju – i u svrhu promocije uzbunjivača kao dobrog građanina.

NB. Odlikovanje nije isto što i ponuda nagrade. Nagrada predviđena određenim dokumentima u SAD, koja je podrazumevala materijalnu nadoknadu u zamenu za informacije o narušavanju javnog interesa – izazvalo je mnoge kontroverze – da se motivacija udaljava od javnog interesa. U svakom slučaju, ovo bi trebalo biti viđeno isključivo kao mera komplementarna zaštiti uzbunjivača.

## Preporuka

1. Osnovati jedan ili više javnih fondova da se: a) pokriju pravne troškove b) obezbede olakšice za slučaj nužde c) odlikuju uzbunjivači

## Primeri zemalja

### Antikorupcijska komisija Koreje predviđa olakšice za gubitke nastale uzbunjivanjem

ACRC – mogu obezbediti olakšice ukoliko uzbunjivač ima troškove za medicinsko lečenje, preseljenje, u slučaju spora ili gubitka zarade. ACRC preporučuje da se Akt o zaštiti javnog interesa i uzbunjivača Koreje dopuni tako da dopušta nagrade za uzbunjivače ukoliko njihova prijava zaštiti javni interes.

- <http://www.acrc.go.kr/eng/index.do>

### The US False Claims Act puts resources in the hands of the whistleblower

Jedan je od retkih primera zakona koji odvaja sredstva direktno na ruke uzbunjivača koji mogu da iniciraju gonjenje za značajne malverzacije, pre nego da čeka da neka vladina agencija to učini. Takođe i šire manevar za igru tako što daju podsticaj advokatima u smislu da predmetne parnice mogu biti izuzetno lukrativne i uspešne. Treba naglasiti da se ovaj Zakon u najvećoj meri fokusira na finansijske malverzacije.

Osnove ovog zakona potiču iz zakona zvanog „Qui tam“ –što je latinski izraz za pravo privatnog advokata – što se u običajnom pravu odnosi na onoga ko postupa u ime i za račun kralja a datira još od Magna karte (1299). Zakon je prvobitno predstavljen 1863 tokom građanskog rata kao sredstvo za suzbijanje profiterstva. Zakon ohrabruje građane da tuže izvođača u ime i za račun vlade, a za uzvrat će dobiti deo ukoliko parnica bude uspešno okončana. Qui tam zakonodavstvo predstavlja drugačiju legislativu u odnosu na uzbunjivače, i ne treba ga mešati sa drugim modelima zakona ili takozvanim „Bounty“ ili nagradnim sistemima, koji nude novčanu naknadu za informaciju ali ostavljaju uzbunjivača kao pasivnog posmatrača u procesu.

*Text extracted from: Hutton, David (2011) Shooting the Messenger. Canada: Parkland Institute.*

[http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting\\_the\\_messenger](http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger)

- <http://www.whistleblowers.org/index.php?Itemid=64&id=3>