

ЗАШТИТА ЗАПОСЛЕНИХ ЛИЦА КОЈА ПРИЈАВЉУЈУ КОРУПЦИЈУ

Доц. др Александра Вуковић*

***Анстракт:** У овом раду аутор, са становишта заштите запослених лица која пријављују корупцију, обрађује заштиту лица која пријављују корупцију, обавезе надлежног ауторитета, односно одговорног лица (послодавца) у поступку заштите, штетне посљедице за пријавиоца у погледу његовог радног ангажовања, као и права пријавиоца корупције. Са циљем сузбијања корупције, као глобалне и негативне друштвене појаве која изазива крупне посљедице у друштву и обезбјеђења механизма заштите права лица која у доброј намјери пријављују корупцију, у Босни и Херцеговини донесен је Закон о заштити лица које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, а у Републици Српској и Брчко дистрикту закони о заштити лица која пријављују корупцију. Тим законима обезбијеђена је заштита права лица од било којег облика угрожавања или повреде права која би могла бити у вези са пријавом корупције, те развој и учвршћивање осјећаја друштвене одговорности сваког лица да пријави било који облик корупције. Законима су предвиђени системи заштите лица која пријављују корупцију и то – на нивоу Босне и Херцеговине и Брчко дистрикта додјељивање статуса узбуњивача, односно звиждача, а у Републици Српској систем интерне заштите код одговорног лица које руководи субјектом у вези са чијом дјелатношћу је покушана или извршена корупција, односно у којем је дошло до повреде или угрожавања права пријавиоца корупције и систем екстерне заштите путем суда.*

Са становишта антидискриминацијског законодавства овим законима дат је допринос препознавању штетних посљедица које може имати пријавилац корупције у вези са сопственим интегритетом и радним статусом, као што су мобинг, узнемиравање или пријетње пријавиоцу од одговорног лица или других лица која су радно ангажована код истог послодавца, као и друге штетне посљедице у вези са различитим односима у друштву, попут обављања рада и радног ангажовања, и осталих бројних области које су од стране законодавца процијењене као најподложније ризицима од корупције.

***Кључне ријечи:** корупција, заштита радног статуса пријавиоца корупције, обавезе одговорног лица, штетне посљедице, поступци заштите.*

Увод

Корупција је глобална друштвена појава која изазива негативне посљедице у друштву и има тенденцију да прерасте у друштвени обичај и латентно правило понашања, које постаје (опште)прихваћен, универзални образац понашања у многим сферама друштвеног живота. Етимолошки посматрано, ријеч корупција потиче од латинске ријечи

* Универзитет за пословни инжењеринг и менаџмент Бања Лука, Студијски центар Требиње, e-mail: saskavkv@yahoo.com

corruptio, што значи подмитљивост, поткупљивост, поквареност.¹ Корупција подразумијева незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради стицања личне користи. Она обухвата радње и активности, углавном подмићивање, проневјеру, праће новца и давање поклона са циљем добијања, односно пружања одређених услуга или уступака на основу успостављених веза и познанстава. Корупцију је тешко доказати, јер се у већини случајева обавља без свједока, евентуално са једним посредником, а обје стране, на одређени начин, остварују корист од таквих радњи. Она нарушава универзални принцип једнакости свих грађана пред законом, који је у Босни и Херцеговини превасходно гарантован уставним одредбама на свим нивоима.

Корупција спада у појмове којима је тешко дефинисати садржај с обзиром на то да је њено значење промјенљиво у различитом временском друштвеном и политичком контексту.² Под корупцијом се подразумијева злоупотреба јавне службе ради остварења личне користи. Међутим, постоје разлике у одређењу које наглашавају сложеност феномена корупције.

Развојем модерног и демократског друштва све више се корупција не сматра само морално штетном, већ једним од узрока неефикасности државе. Корупција је понашање које представља девијацију од нормалног обављања јавне дужности, ради стицања личне или друге користи и подразумијева кршење норми ради остварења личног интереса. То укључује радње као што су подмићивање (примање новца или друге бенефиције, чиме се утиче на одлуку јавне власти), непотизам (примјењивање породичних критеријума у одлучивању о јавној ствари), те злоупотребу положаја за личну корист (нелегално коришћење јавног добра или услуге).

Са правног аспекта, корупција се посматра и у оквиру различитих кривичних дјела, с обзиром на то да не постоји стандардно одређење корупције као кривичног дјела.³ Иако се у предмодерној држави сматрало оправданим куповати јавне положаје, бирати службенике према поријеклу или страначком критеријуму и третирати грађане као објекат владања, а не као носиоце суверенитета, чињеница је да данас и у Босни и Херцеговини такви случајеви нису изузетак. Систем професионалне управе, без политичког волонтаризма, у којем је селекција и напредовање у служби утемељено на способности, стручности и непристраниности носиоца функција у којем јавне службе дјелују према

¹ Корупција датира још од античке Грчке. Ријеч „корупција“ први пут је употребио грчки филозоф Аристотел, а касније и Цицерон, римски филозоф, државник, правник, политички теоретичар и говорник, који је корупцији додао термине мито и напуштање добрих навика. У филозофским, теолошким, или моралним расправама, корупција се одређује као духовна или морална нечистоћа или одступање од идеала.

² Класично схваћање корупције у политичкој науци полази од идеје о томе да је корупција израз кварења моралних вриједности друштва (Аристотел, Макијавели, Монтескје). Корупција је патолошка појава у којој владајућа политичка класа лични интерес ставља изнад интереса политичке заједнице. У таквом приступу корупција се осуђује као неморална и штетна по политичку конституцију друштва. Политичка легитимизација власти темељи се на захтјеву да носиоци политичких функција треба да превасходно заступају интересе цјелокупне друштвено-политичке заједнице, а не да заступају личне или групне интересе.

³ Кривичним законом Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 и 40/15) XIX глава, прописана су кривична дјела која се могу довести у везу са корупцијом и кривична дјела против службене и друге одговорне дужности. То су: 1. Примање дара и других облика користи; 2. Давање дара и других облика користи; 3. Примање награде или другог облика користи за трговину утицајем; 4. Давање награде или другог облика користи за трговину утицајем; 5. Злоупотреба положаја или овлашћења; 6. Проневјера у служби; 7. Превара у служби; 8. Послуга у служби; 9. Несавјестан рад у служби; 10. Кривотворење службене исправе; 14. Противзаконита наплата и исплата; 12. Противзаконито ослобађање лица лишене слободе; 13. Противзаконито присвајање ствари при претресању или извршењу.

објективним правилима, под хијерархијским надзором, и у којима се ради за тачно одређену плату, не подноси одступања ради личне користи односно корупције. Међутим, у Босни и Херцеговини подмићивање, непотизам или злоупотреба јавне власти најчешће се само декларативно не сматрају нормалним и функционалним, односно сматрају штетним и забрањеним у друштвеној заједници, с обзиром на то да у погледу процесуирања и санкционисања дјела коруптивне радње остају, углавном, некажњене.

1. Осврт на међународне акте за заштиту од корупције у Босни и Херцеговини

Изградња и функционисање Босне и Херцеговине, као демократске и социјално праведне државе, захтијева дугорочно и интензивно ангажовање владајућих структура на успостављању и реализацији економских и социјалних права, како би се грађанима обезбиједила могућност да се издржавају од свога рада и да живе у друштву у коме су демократски, институционални и вриједносни системи довољно изграђени да могу да представљају јаку брану различитим корупцијским радњама.

Корупција представља посебну опасност за државе у транзицији, попут Босне и Херцеговине, које би, поред дјелотворних механизма који би гарантовали контролу располагања јавним овлашћењима, чију злоупотребу ради остварења личне користи корупција у суштини и представља, требало да имају довољно развијену друштвену свијест о њеној штетности и грађане ослобођене од страха да пријаве корупцију.

Иако Босна и Херцеговина предузима одређене системске радње на сузбијању корупције, у сузбијању корупције неопходно је предузети бројне конкретне и дјелотворне активности у превенцији, репресији и координацији, како би се корупција свела у оквире који би представљали „разумну мјеру“, с обзиром на то да ју је као негативну друштвену појаву немогуће искоријенити.⁴

Забрана корупције и начело једнакости налазе се у основи заштите темељних људских права, прокламованих и низом међународних и регионалних докумената, који обавезују и Босну и Херцеговину.

На међународном нивоу донесен је низ међународних докумената којим се наглашава важност лица која пријављују корупцију и подстичу земље потписнице да заштите пријаве корупције учињене у заштити јавног интереса. Посебан значај на пољу борбе против корупције и заштите звиждача имају Конвенција Уједињених нација против корупције, те акти Савјета Европе, гдје посебно мјесто заузима Грађанскоправна конвенција за борбу против корупције, Резолуција 1729/2010 о заштити звиждача, као и Препорука о заштити звиждача 1916 (2010).

1. Конвенцијом Уједињених нација против корупције прописано је да ће свака држава уговорница размотрити могућност да у свом унутрашњем правном систему предвиди одговарајуће мјере пружања заштите од било којег неоправданог поступка према било ком лицу које надлежним органима пријави, у доброј вјери и на разумним

⁴ Оквир за антикорупцијске мјере у Босни и Херцеговини, углавном, има упориште у одредбама кривичног законодавства, те међународним правним инструментима којима је Босна и Херцеговина приступила. У том смислу кључни међународни документи су Кривичноправна конвенција о корупцији, Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији, Грађанскоправна конвенција о корупцији, те Конвенција Уједињених нација против корупције.

основама, било које чињенице које се односе на дјела утврђена у складу са овом конвенцијом.⁵

2. Грађанскоправна конвенција о корупцији Савјета Европе⁶ има посебан значај за сузбијање корупције, јер указује на потребу да се заштите запослени који своје право на изражавање мишљења остварују у својству запосленог – пријавиоца корупције. Наведеном конвенцијом у оквиру заштите запослених, прописано је да „свака страна уговорница треба да обезбиди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима“.⁷

3. Кривичноправна конвенција о корупцији Савјета Европе⁸ прописује обавезу сваке потписнице да би требало да усвоји такве мјере које могу бити неопходне да би се пружила одговарајућа заштита онима који пријаве коруптивна кривична дјела прописана у тој конвенцији или на неки други начин сарађују са истражним органима или органима гоњења, као и заштиту свједоцима који свједоче у вези са тим кривичним дјелима.

4. Европска конвенција о људским правима и основним слободама у контексту борбе против корупције такође има одређени значај. С обзиром на мјесто у хијерархији правних аката које јој је уставотворац у Босни и Херцеговини дао, битно је напоменути да је том конвенцијом прописано да „свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти и без обзира на границе.“ Право на слободу изражавања се тако најтешње повезује са Уставом гарантованим правом на слободу мисли и опредјељења, савјести и увјерења, јавног изражавања мишљења, као и правом на рад и правом запосленог на изражавање мишљења на мјестима рада и ван послодавца, односно „правом на узбуњивање“.

Са аспекта сузбијања и борбе против корупције, у Савјету Европе донесени су Резолуција Парламентарне скупштине Савјета Европе 1729/2010 о заштити звиждача и Препорука Савјета Европе о заштити звиждача.

5. Резолуцијом о заштити звиждача 1729/2010⁹, усвојеном од Парламентарне скупштине Савјета Европе, указано је на значај оглашавања забринутих појединаца ради заустављања понашања која излажу или би могла да изложе друге људе опасностима – као прилику за јачање одговорности и интензивирање борбе против корупције и лошег управљања, како у јавном, тако и у приватном сектору. Према поменутој резолуцији, пријављивање неправилности одувијек је захтијевало храброст и одлучност, да је пријавиоцима као минимум потребно изборити да се њихова упозорења прихвате без опасности за властиту егзистенцију и егзистенцију њихових породица, те да примјерено

⁵ Члан 33 Конвенције Уједињених нација против корупције *Convention against Corruption* („Службени гласник БиХ“ – Међународни уговори, бр. 05/2006). Конвенција је ступила на снагу 14.12.2005. године, а у односу на БиХ ступила је на снагу 26.10.2006. године.

⁶ Грађанскоправна конвенција о корупцији (*Civil Law Convention on Corruption, Strasbourg*), од 4.11.1999. године, ступила је на снагу 1.11.2003. године. У Босни и Херцеговини Конвенција је ступила на снагу 1.11.2003. године („Службени гласник БиХ“, бр. 36/2001).

⁷ Члан 9 Грађанскоправне конвенције о корупцији регулише заштиту запослених.

⁸ Члан 22 Кривичноправне конвенције о корупцији, од 27. јануара 1999. године (ступила на снагу 1.7.2002. године). У Босни и Херцеговини Конвенција је ступила на снагу 1.7.2002. године, („Службени гласник БиХ“, бр. 36/2001).

⁹ Резолуција 1729 (2010) Парламентарне скупштине Савјета Европе – Заштита узбуњивача (Resolution 1729 (2010) – on the Protection of „whistle-blowers“), доступно на: <https://www.coe.int> > ... > Parliamentary Assembly Adopted Texts.

законодавство мора могућим пријавиоцима првенствено осигурати сигурну замјену за ћутање, а не само створити лажни осјећај сигурности.

6. Препоруком Савјета Европе о заштити звиждача¹⁰ у дијелу у којем се разматра значај звиждача (узбуњивача, лица која пријављују корупцију) наглашено је да је њихово иступање саставни дио права на слободу изражавања и да је њихова улога веома битна у борби против корупције. Дакле, у многим међународним инструментима и препорукама звиждачи или пријавиоци корупције издвајају се као једно од најефикаснијих механизма у превенцији и борби против корупције.

У синтези посматрано, корупцијом се, директно или индиректно, често угрожавају основна људска права и слободе, као што су: права и слободе по основу рада, забрана дискриминације, достојанство и слободан развој личности, неповредивост физичког и психичког интегритета, слобода савјести и увјерења и слобода мишљења и изражавања. Запосленим лицима – пријавиоцима корупције потребна је посебна заштита због тога што су потенцијално изложенији дискриминацији, односно могу бити стављени у неповољнији положај у погледу низа права из радног односа, попут изложености мобингу, повреди права личности (приватности), отказу уговора о раду, па и угрожавању безбједности (посебно у случају указивања на корупцију). Уз то, неопходна је посебна заштита да би се запослени подстакли на борбу против корупције, на заштиту јавног интереса, који је примаран у односу на приватни интерес (добит) послодавца.

7. На нивоу Босне и Херцеговине, поред Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, постоји значајан законодавни оквир, који се односи или доводи у везу са превенцијом и заштитом од корупције.¹¹ У Републици Српској, као једном од ентитета Босне и Херцеговине и у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине, такође постоји изграђен нормативни оквир који представља предуслов за ефикасно спречавање и сузбијање корупције. Наведени оквир посебно је учвршћен доношењем Закона о заштити лица која пријављују корупцију¹² и у Републици Српској и у Брчко дистрикту.¹³

¹⁰ Препорука Савјета Европе из 2014. године о заштити звиждача (Recommendation 1916 (2010) - Protection of „whistle-blowers”), доступно на: <https://www.coe.int> > ... > Parliamentary Assembly Adopted Texts.

¹¹ Поред Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 100/13), значајно је поменути сљедеће законе: Закон о агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 103/09 и 58/13), Кривични закон Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07,8/10, 47/14, 22/15 и 40/15), Закон о кривичном поступку Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13), Закон о сукобу интереса у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 16/02, 14/03,12/04, 63/08,18/12, 87/13, 41/16), Закон о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13).

¹² Поред Закона о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Републике Српске“, бр. 62/17), поменути законским оквиром обухваћени су сљедећи значајни закони: Кривични закон Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 49/03, 70/06, 73/10), Закон о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 53/12), Закон о сукобу интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 73/08), Закон о слободи приступа информацијама („Службени гласник Републике Српске“, бр. 20/01). Поред наведеног, и на нивоу Босне и Херцеговине и на нивоу Републике Српске усвојене су Стратегије за борбу против корупције и донесени акциони планови за провођење стратегије за борбу против корупције. Стратегија за борбу против корупције 2015–2019. и Акциони план за провођење стратегије за борбу против корупције 2015–2019.

2. Значајни закони за заштиту запослених лица која пријављују корупцију

Босна и Херцеговина је земља са највишим процентом незапосленог радноактивног становништва у Европи, јер се процјењује да је готово четвртина радноактивног становништва незапослена. Проблем корупције, који пријети да прерасте у тзв. „друштвену вриједност“, посебно је изражен у области рада (приликом заснивања, трајања и престанка радног односа). Корупција у области рада, као и пристанак појединаца на различите коруптивне активности током самог процеса рада, најчешће је проузрокована високом стопом незапослености. Висока незапосленост чест је узрок за многе форме кршења радног законодавства, а посебно непријављивање кршења радних права од стране самих радника због страха од губитка посла. Међутим, проблеми корупције у области рада знатно су шири од самог кршења радних права.

Првобитно, на нивоу Босне и Херцеговине корупција је уређена Законом о агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције. Према наведеном закону, корупција је свака злоупотреба моћи повјерене јавном службенику или лицу на политичком положају на државном, ентитетском, кантоналном нивоу, те нивоу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, градском или општинском нивоу, која може довести до приватне користи. Корупција посебно може укључивати директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, којима се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашања очекиваних од примаоца мита.

Наочиглед, суштински сличну, али обухватнију дефиницију корупције садржи Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине. Према том закону, корупција је „свака злоупотреба моћи повјерене државном службенику, запосленику, савјетнику, изабраном или именованом званичнику која може довести до приватне користи тог лица, домаћег или страног физичког или правног лица. Корупција посебно може укључивати директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, чиме се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашање очекивано од примаоца мита. Корупција је и повреда закона, другог прописа, као и неправилности у раду и преваре које указују на постојање корупције“ (чл. 2). Наведени закон даје ширу дефиницију корупције тако да се заштита, која обухвата ограничени круг лица (запослених у државним институцијама и њиховим основаним правним лицима), односи и на различите појаве и облике корупције, јер обухвата и „повреду закона, другог прописа, као и неправилности у раду и преваре које указују на постојање корупције“.

У Републици Српској, Законом о заштити лица која пријављују корупцију корупција је дефинисана као „свако чињење или нечињење, злоупотребом службених овлашћења или службеног положаја у приватне сврхе, ради стицања противправне имовинске или било које друге користи за себе или другога, коју предузима одговорно лице или лице које је радно ангажовано у јавном или приватном сектору“ (чл. 12).¹⁴

Доступно на: https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/strategije. Стратегија борбе против корупције у Републици Српској 2013–2017. године („Службени гласник Републике Српске“, бр. 106/13).

¹³ Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 25/18).

¹⁴ Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Републике Српске“, бр. 62/17).

Наведеном дефиницијом корупција се фактички ограничава на критеријум злоупотребе службених овлашћења или службеног положаја у приватне сврхе.

У Брчко дистрикту Босне и Херцеговине, Законом о заштити лица која пријављују корупцију,¹⁵ корупција је одређена на исти начин као што је то учињено Законом о агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, као „свака злоупотреба моћи повјерена државном службенику, запосленику, савјетнику, изабраном или именованом лицу у законодавној, извршној или судској власти у дистрикту, укључујући јавна предузећа, установе и друга правна лица које је основао дистрикт, и послодавцу и раднику, која може довести до приватне користи тог лица, или било којег другог физичког или правног лица. Према закону, корупција посебно може укључивати директно или индиректно захтијевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге недопуштене предности или њену могућност, чиме се нарушава одговарајуће обављање било какве дужности или понашање очекивано од примаоца мита“ (чл. 2).

За разлику од нивоа Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, у Федерацији Босне и Херцеговине не постоји посебан закон, којим се предвиђа заштита лица која пријављују корупцију.

Корупција која се у области рада може јавити приликом запошљавања, током трајања радног односа и приликом отпуштања радника, између осталог, крши основно људско право – право на рад. Она, с једне стране, онемогућава остваривање права на запослење и права на равноправан приступ слободним радним мјестима, а с друге стране ограничава права запослених на достојанствен рад и право на напредовање на основу успостављених критеријума.

Корупција подстиче дискриминацију, негативно утиче на свакодневни живот грађана, спречава остваривање основних људских права и доводи до још већег продубљивања социјалних разлика. Приликом запошљавања корупција има много веће последице него што је то на први поглед видљиво, јер најчешће у пракси доводи до запошљавања радника који нису квалификовани за посао који треба да обављају, што даље утиче на ефикасност и продуктивност свих запослених, самог привредног друштва и на крају цјелокупне привреде. Поред наведеног, она подстиче и шири незадовољство и неповјерење у радној организацији, доприноси стварању осјећаја немоћи и друштвене искључености међу појединцима који нису или не желе да буду извршиоци коруптивних радњи. Корупција приликом запошљавања присутна је како у јавном, тако и у приватном сектору, а обично је праћена непотизмом и дискриминацијом.

У Босни и Херцеговини је Законом о заштити лица које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине и Законом о заштити лица која пријављују корупцију у Републици Српској и Брчко дистрикту Босне и Херцеговине, несумњиво дат допринос и обезбијеђена заштита права (запослених) лица од било којег облика угрожавања или повреде права која би могла бити у вези са пријавом корупције, те развој и учвршћивање осјећаја друштвене одговорности сваког лица да пријави било који облик корупције. Иако је доношењем наведених закона направљен корак од изузетне важности за потпуније остварење владавине права, потребна је цјеловита критичка анализа да ли су наведени закони довољни за борбу против корупције и да ли запослени радник, који се стави у позицију лица које пријављује корупцију, ужива правну заштиту, гарантовану тим законским прописима.

¹⁵ Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Брчко дистрикта“, бр. 25/18).

2.1. Закон о заштити лица које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине

Законом о заштити лица које пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине уређује се статус лица која пријављују корупцију у институцијама и правним лицима која оснивају институције Босне и Херцеговине, поступак пријављивања, обавезе институција у вези са пријављивањем корупције, поступак заштите лица која пријављују корупцију, те прописују санкције за повреде одредаба закона.

Према наведеном закону, узбуњивач¹⁶ је лице које је запослено у институцијама Босне и Херцеговине и правним лицима која оснивају институције Босне и Херцеговине, које због оправдане сумње или околности на постојање корупције у било којој институцији Босне и Херцеговине у доброј вјери поднесе пријаву одговорним лицима или институцијама у складу са законом.

Дакле, у улози узбуњивача који подноси пријаву против корупције, може да се јави само појединац запослен у институцијама Босне и Херцеговине, а не друго лице, при чему је важно да пријава буде поднесена у доброј вјери, која је законом одређена као „став узбуњивача који се заснива на чињеницама и околностима о којима он има властита сазнања и које сматра истинитим”. Овај закон пружа заштиту у случају пријављивања информација и материјалних доказа надлежном ауторитету због сумње или околности на постојање корупције, али и прописује да ће се злоупотреба права пријављивања сматрати тешком повредом радне дужности.

Законом је предвиђена могућност интерног и екстерног пријављивања, као и посебан облик заштићеног пријављивања.

Лице запослено у институцијама Босне и Херцеговине подноси интерну пријаву на начин уређен интерним актом институције. Пријава се подноси надређеном или другом лицу у институцији, односно лицу или руководиоцу институције који је одговоран за законит рад институције или лицу или органу који обавља послове надзора или ревизије у институцијама Босне и Херцеговине.

Изузетно, пријава се може поднијети непосредно руководиоцу институције у случају да руководилац институције није донио интерни акт, или поступак интерног пријављивања није познат, односно ако у просторијама и на интернет страници институције није јасно и на видном мјесту истакнуто обавјештење о надлежној служби, тијелу или лицу за пријем и разматрање пријаве или узбуњивач има разлога да вјерује да се овлашћено лице којем се према интерном акту подноси пријава директно или индиректно доводи у везу с коруптивном радњом.

Екстерно пријављивање подразумијева подношење пријаве органу надлежном за провођење кривичне истраге и гоњење починилаца кривичних дјела или Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције и јавности.

Подношење интерне пријаве је правило, а екстерне изузетак, с обзиром на то да је законом прописано да се екстерно пријављивање врши у случају да поступак по интерном пријављивању траје дуже од 15 дана или узбуњивач сматра да је интерни поступак по

¹⁶ У компаративном праву се, поред термина „узбуњивач“ користе и други термини за лице које пријављује корупцију, као што су: инсајдер, дувач у пиштаљку, звиждач (*whistle-blower*). Термин „звиждач“ прихваћен је у Закону о заштити лица која пријављују корупцију у Брчко дистрикту, док се у Републици Српској користи термин „пријавилац корупције“.

пријави био неправилан или има разлога да вјерује да се овлашћено лице којем се подноси пријава директно или индиректно доводи у везу с коруптивном радњом.

Закон штити узбуњивача (запосленог у институцијама Босне и Херцеговине) од штетне радње која је дефинисана као радња којом „послодавац наноси штету запосленом доношењем рјешења о престанку радног односа, отказом уговора о раду, суспензијом с радног мјеста, постављањем на ниже радно мјесто, проглашавањем прекобројним, покретањем дисциплинског поступка, уцјењивањем или давањем негативне оцјене, стварањем непријатељског радног окружења, изостанком пословног ангажмана, а све како би запосленог одвратио од заштићеног пријављивања или која представља чин одмазде против запосленог који је пријавио сумњу на корупцију.” У случају да узбуњивач обавијести Агенцију за превенцију корупције и координацију борбе против корупције да је према њему предузета нека од штетних радњи, Агенција је дужна затражити од институције релевантну документацију, затражити од Управне инспекције Министарства правде Босне и Херцеговине да испита наводе и утврди чињенице, те предузме законом предвиђене мјере.

Статус узбуњивача запосленом у институцијама Босне и Херцеговине додјељује Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције у року од 30 дана од дана обраћања Агенцији, без обзира на то јесу ли штетне мјере наступиле или се само сумња да би до њих могло доћи, о чему обавјештава узбуњивача. Уколико се тај захтјев одобри, Агенција може да изда налог послодавцу да престане са осветом, или да врати запосленог на позицију на којој је био уколико је отпуштен или деградиран на нижу позицију. Закон предвиђа новчане казне како за одговорно лице које не поступи у складу са законом и не поступи према инструкцији Агенције, односно не проведе наложену корективну мјеру, тако и у случају да не донесе интерне акте у складу са законом.

2.2. Закон о заштити лица која пријављују корупцију у Брчко дистрикту Босне и Херцеговине

Законом о заштити лица која пријављују корупцију¹⁷ у Брчко дистрикту уређени су: статус лица која пријављују корупцију у органима јавне управе и институцијама, јавним предузећима, јавним установама, фондовима и другим правним лицима које је основао Брчко дистрикт Босне и Херцеговине, правним лицима и самосталним предузетницима, поступак пријављивања, обавезе органа јавне управе, институција и других правних лица које је основао дистрикт, правних лица и предузетника у вези с пријављивањем корупције, поступак заштите лица која пријављују корупцију, као и санкције за повреду наведеног закона.

За разлику од Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, према коме у улози узбуњивача може да се јави само појединац запослен у институцијама Босне и Херцеговине, Закон о заштити лица која пријављују корупцију у Брчко дистрикту шири круг лица која могу поднијети пријаву, тако да се у улози звиждача, поред лица запослених у органима јавне управе, институцијама, јавним предузећима, установама, правним лицима и код предузетника, може наћи свако друго пунољетно лице без обзира на радноправни статус, које због оправдане сумње или околности на постојање корупције у доброј вјери поднесе пријаву одговорним лицима или институцијама у складу са законом.

¹⁷ Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Брчко дистрикта“, бр. 25/18).

Заштићено пријављивање може бити интерно и екстерно. Код интерног пријављивања пријава се подноси надлежном лицу, односно органу одређеном законом.¹⁸ Пријављивање се врши на начин уређен интерним актом органа, који мора бити видно истакнут у њиховим просторијама и на интернет страници.

Екстерним пријављивањем сматра се пријављивање: органу надлежном за провођење кривичне истраге и гоњења починилаца кривичних дјела, Уреду и јавности, у складу са законом. Интерно пријављивање би требало да претходи екстерном пријављивању, што произлази из законске норме којом је прописано да се екстерно пријављивање врши у случају да: а) поступак по интерном пријављивању траје дуже од 15 дана; б) звиждач сматра да је интерни поступак по пријави био неправилан; в) звиждач има разлога да вјерује да се овлашћено лице којем се према интерном акту подноси интерна пријава директно или индиректно доводи у везу с корупцијском радњом.

Изузетно, звиждач може извршити екстерно пријављивање, уколико постоји непосредна опасност од предузимања штетних радњи или се пријављује неправилност од ширег друштвеног значаја. Уред ће на основу пријаве поднесене у доброј вјери додијелити статус звиждача лицу које је поднијело пријаву, у року од 30 дана од дана обраћања, без обзира на то да ли су штетне радње наступиле или се само сумња да би се оне могле десити. Ако звиждач обавијести Уред да је према њему предузета штетна радња, Уред је дужан затражити од надлежног органа релевантну документацију у року од 15 дана. Ако се на основу наведене документације утврди да је према звиждачу предузета нека од штетних радњи, која је у вези с подношењем пријаве, Уред доноси инструкцију руководиоцу, са циљем отклањања штетне посљедице нанесене звиждачу. Руководилац је дужан извршити корективну мјеру у року од три дана од дана запримања инструкције, с циљем отклањања учињене штетне радње. Корективна мјера мора бити укидање штетне радње и враћање у претходно стање.

У случају да се у току поступка који води Уред докаже да звиждач приликом подношења пријаве није поступао у доброј вјери, Уред ће обуставити пружање заштите звиждачу доношењем одлуке о обустави пружања заштите. Ако се током испитивања открије да звиждач није поступао у доброј вјери, односно да је свјесно поднио лажну пријаву, Уред ће, ако утврди да ова радња садржи елементе кривичног дјела, поднијети кривичну пријаву против тог лица. Осим тога, законом је прописана новчана казна за прекршај лица које свјесно лажно пријави корупцију.

Непоступање одговорног лица према инструкцији Уреда и, с тим у вези, неизвршавање наложене корективне мјере, као и недоношење интерног акта од стране одговорног лица, законом су одређени као прекршаји, за које је прописана санкција новчана казна.

¹⁸ У складу са чланом 5 Закона о заштити лица која пријављују корупцију у Брчко дистрикту, пријава се подноси:

- а) надређеном или другом лицу органа јавне управе и институције, јавног предузећа, установе и другог правног лица које је основао Дистрикт, правног лица и предузетника у којој је лице које подноси пријаву запослено, а које је по овлашћењима одговорно за законит рад лица против којег се подноси пријава;
- б) лицу или руководиоцу органа јавне управе и институције, јавног предузећа, установе и другог правног лица које је основао Дистрикт, правног лица и предузетника који је одговоран за законит рад лица против којег се подноси пријава;
- ц) лицу или органу који обавља послове надзора или ревизије у органу јавне управе и институцији, јавном предузећу, у станова и другом правном лицу које је основао Дистрикт, правним лицима и предузетницима.

С обзиром на вријеме када је донесен, ефекти примјене овог закона тек се очекују. Органи, институције и правна лица на које се односи примјена овог закона дужни су, у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона, донијети интерне акте у складу са законом, док је сама примјена закона везана за рок од 90 дана од дана оснивања Уреда за превенцију корупције и координацију активности на сузбијању корупције.

2.3. Закон о заштити лица која пријављују корупцију у Републици Српској

Са циљем сузбијања корупције и обезбјеђења ефикасног механизма заштите права лица која у доброј намјери пријављују корупцију од било којег облика угрожавања или повреде права која би могла бити у вези са пријавом корупције, у Републици Српској донесен је Закон о заштити лица која пријављују корупцију.¹⁹

Тим законом обезбијеђена је заштита права лица која пријављују корупцију у јавном или приватном сектору, чија повреда или угроженост је узрочно-последично у вези са пријавом корупције. Пријавилац корупције је законом заштићен и не смије имати штетне последице због пријаве корупције и у случају да се утврди да наводи пријаве учињени у доброј намјери нису тачни.

Пријава корупције, која може бити интерна или екстерна, јесте писмено или усмено обавјештење које садржи податке о чињењу или нечињењу одговорног лица или лица које је радно ангажовано, злоупотребом службених овлашћења или службеног положаја у приватне сврхе у циљу стицања противправне имовинске или било које друге користи за себе или другога.

Интерном пријавом пријавилац обавјештава одговорно лице о чињеницама на основу којих сумња да је покушана или извршена корупција на раду или у вези са радом код субјекта којим одговорно лице руководи. Екстерном пријавом пријавилац обавјештава органе унутрашњих послова, тужилаштво или организације цивилног друштва које се баве заштитом људских права и борбом против корупције о чињеницама на основу којих сумња да је покушана или извршена корупција.

Пријава обавезно мора да садржи: опис чињења или нечињења које представља корупцију, чињенице и околности на основу којих пријавилац сумња да је покушана или извршена корупција и податке о пријавиоцу.

Уколико пријавилац у моменту подношења пријаве има информације о лицу за које постоји сумња да је извршило корупцију, пријава треба да садржи и те податке. Ако посједује материјалне доказе из којих произлази сумња да је покушана или извршена корупција, пријавилац уз пријаву треба да достави те доказе.

Подношењем пријаве пријавилац корупције ризикује да сноси или буде изложен штетним последицама. Те последице прописане су законом, а са радноправног аспекта, у смислу подношења пријаве за корупцију од стране запослених најзначајније су: 1) мобинг, узнемиравање или пријетње пријавиоцу од одговорног лица или других лица која су радно ангажована код истог послодавца, 2) стварање лоших међуљудских односа у радном окружењу или услова у којима је пријавилац у неравноправном положају у односу на друга радно ангажована лица код истог послодавца, као чин одмазде због пријаве коју је поднио, 3) довођење пријавиоца у незаконит, неповољан, неравноправан или неправичан положај у вези са остваривањем његових права која се, између осталог, могу односити на: радно ангажовање, и то: учешће и успјех на јавним конкурсима за запошљавање, друге

¹⁹ Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Републике Српске“, бр. 62/17).

облике заснивања радног односа, стицање својства приправника или волонтера, рад ван радног односа, оспособљавање или стручно усавршавање, напредовање или оцјењивање на послу, стицање или губитак звања, дисциплинске мјере и казне, услове рада, престанак радног ангажовања, плату и друге накнаде по основу рада, исплату јубиларне награде или отпремнине, распоређивање или премјештај на друго радно мјесто или мјесто рада и друга права у вези са радом, у складу са законом.

Пријава корупције ужива заштиту ако је учињена у доброј вјери, односно ако садржи чињенице на основу којих пријавилац сумња да је покушана или извршена корупција, о којима он има властита сазнања и које сматра истинитим и уколико је штетна посљедица у узрочно-посљедичној вези са корупцијом или пријавом корупције, пријавилац остварује права прописана законом. То су прије свега право на интерну и екстерну заштиту, право на бесплатну правну помоћ, право на обезбјеђење и заштиту анонимности и заштиту личних података код одговорног лица и надлежних органа којима пријављује корупцију, право на обавјештење о активностима и мјерама предузетим по пријави, право на обавјештење о исходу поступка по пријави и право на накнаду штете по правилима о одговорности за накнаду штете.

3. Поступци заштите запослених лица која пријављују корупцију Републици Српској

У радном законодавству Републике Српске прописани су сви видови заштите права радника, интерни, судски и алтернативни. Као једна од обавеза послодавца, Законом о раду прописана је обавеза да раднику обезбиди услове рада и организује рад ради безбједности и заштите живота и здравља на раду, у складу са законом и другим прописима. С обзиром на бројне штетне посљедице које може имати запослени радник – пријавилац корупције, почев од мобинга, узнемиравања или пријетњи, стварања лоших међуљудских односа у радном окружењу или услова у којима је пријавилац у неравноправном положају у односу на друга радно ангажована лица код истог послодавца, као чин одмазде због пријаве за корупцију коју је поднио, неспорно је да оне негативно утичу на безбједност и заштиту живота и здравља на раду запосленог радника, који се налази у улози пријавиоца корупције.

С обзиром на то да је Закон о заштити лица која пријављују корупцију *lex specialis* у односу на Закон о раду и да поступак екстерне заштите покреће лице које трпи наведене штетне посљедице, подношењем тужбе надлежном суду у року од 30 дана од дана сазнања за штетну посљедицу, а најкасније у року од годину дана од дана настанка штетне посљедице, важно је нагласити да запослени радник – пријавилац корупције заштиту од штетних посљедица у погледу рокова остварује на начин прописан одредбама Закона о заштити лица која пријављују корупцију, а не Закона о раду као општег закона, који прописује знатно краће рокове за заштиту права запослених.²⁰

²⁰ Према одредбама Закона о раду, радник који сматра да му је послодавац повриједио право из радног односа може остварити заштиту права из радног односа подношењем захтјева за заштиту права послодавцу, подношењем приједлога за мирно рјешавање радног спора надлежном органу или подношењем тужбе надлежном суду за заштиту тог права. Независно од поступка за заштиту права који је покренуо код послодавца или других надлежних органа, радник се може обратити инспектору рада ради заштите права у роковима прописаним законом. Интерна заштита права радника остварује се захтјевом за заштиту права радника. За разлику од земаља у окружењу, интерна заштита није процесна претпоставка за покретање судског (радног) спора. У случају повреде права радника, законом је загарантована судска заштита, која се

У складу са одредбама Закона о заштити лица која пријављују корупцију, ако пријавилац поднесе пријаву за корупцију у доброј намјери и ако је штетна посљедица у узрочно-посљедичној вези са корупцијом или пријавом корупције, остварује право на интерну и екстерну заштиту, право на бесплатну правну помоћ, право на обезбјеђење и заштиту анонимности и заштиту личних података код одговорног лица и надлежних органа којима пријављује корупцију, право на обавјештење о активностима и мјерама предузетим по пријави, право на обавјештење о исходу поступка по пријави и право на накнаду штете по правилима о одговорности за накнаду штете.

3.1. Поступак интерне заштите код одговорног лица

Законом о заштити лица која пријављују корупцију таксативно су прописане обавезе одговорног лица, а то су: 1) да омогући подношење пријаве на видном мјесту доступном сваком радно ангажованом лицу и грађанима, са јасном назнаком „за пријаву корупције“, 2) да прими пријаву корупције, 3) да врати пријаву подносиоцу са позивом на допуну уколико утврди да пријава не садржи све елементе прописане законом, 4) да без одгађања обезбједи заштиту личних података и анонимност пријавиоца, 5) да поступи по пријави, односно почне да ради на откривању, спречавању, сузбијању и кажњавању штетног чињења или нечињења које је означено као корупција, у року од седам дана од дана пријема пријаве, 6) да без одгађања предузме мјере и активности којима ће се: а) отклонити акт, чињење или нечињење које је утврђено као штетна посљедица којом је угрожено или повријеђено право пријавиоца корупције, б) обезбједити заштита и остваривање права пријавиоца корупције, 7) да предузме мјере за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности лица које је извршило корупцију, 8) да обавијести пријавиоца о мјерама и активностима предузетим по поднесеној пријави у року од 15 дана од дана подношења захтјева за достављање обавјештења, 9) да достави пријавиоцу одлуку или обавјештење о исходу поступка у року од осам дана од дана окончања поступка по пријави, 10) да пријаву без одгађања прослиједи надлежном органу уколико сумња да пријављено чињење или нечињење има обиљежја кривичног дјела, 11) да доставља законом прописане извјештаје Министарству правде.

Обавеза је одговорног лица које руководи са 15 или више радно ангажованих лица да доносе Упутство о поступању са пријавом корупције и обезбјеђењу заштите лица која пријављују корупцију, којим се регулишу начин поступања са пријавом корупције, те начин остваривања права пријавиоца корупције и обавеза одговорног лица, а нарочито обезбјеђење и заштита анонимности пријавиоца.

Одговорно лице чини прекршај, ако одбије да прими пријаву корупције, не поступи благовремено по пријави корупције, не обезбједи заштиту личних података и анонимност пријавиоца, не предузме мјере за обезбјеђење заштите права пријавиоца корупције, у оквиру својих овлашћења, не предузме мјере за утврђивање дисциплинске и материјалне одговорности лица које је извршило корупцију, не обавијести благовремено подносиоца

остварује кроз парнични поступак. Радник који сматра да му је послодавац повриједио право из радног односа може да поднесе тужбу надлежном суду за заштиту тог права, најкасније у року од шест мјесеци од дана сазнања за повреду права или од дана учињене повреде. Тужбу за заштиту права радник може да поднесе уколико претходно предмет спора није ријешен у поступку мирног рјешавања спора код надлежног органа.

пријаве о исходу поднесене пријаве и не донесе Упутство о поступању са пријавом корупције и обезбјеђењу заштите лица која пријављују корупцију.²¹

Пријавилац корупције који због поднесене пријаве за корупцију трпи штетне посљедице код одговорног лица, као што су мобинг, узнемиравање, пријетње пријавиоцу од одговорног лица или других лица која су радно ангажована код истог послодавца, лоши међуљудски односи у радном окружењу, довођење у неравноправан положај пријавиоца корупције у односу на друга радно ангажована лица код истог послодавца, као чин одмазде због пријаве коју је поднио, као и довођење пријавиоца у незаконит, неповољан, неравноправан или неправичан положај у вези са остваривањем његових права која се односе на радно ангажовање, има право да покрене поступак интерне заштите.

Поступак интерне заштите покреће се захтјевом који се подноси одговорном лицу у року од 30 дана од дана сазнања за штетну посљедицу, а најкасније у року од годину дана од дана настанка штетне посљедице. Одговорно лице обавезно је да одлучи о захтјеву у року од 30 дана од дана његовог подношења.

3.2. Поступак екстерне заштите

Поступак екстерне заштите покреће лице које трпи штетне посљедице подношењем тужбе надлежном суду. Тужба се подноси у року од 30 дана од дана сазнања за штетну посљедицу, а најкасније у року од годину дана од дана настанка штетне посљедице. Тужбом за заштиту права у вези са корупцијом или пријавом корупције пријавилац захтијева утврђење да је у вези са корупцијом или пријавом корупције дошло до угрожавања или повреде његових права или да је стављен у неповољнији положај, односно да је настала нека од штетних посљедица као што су: мобинг, узнемиравање или пријетње пријавиоцу од одговорног лица или других лица која су радно ангажована код истог послодавца, стварање лоших међуљудских односа у радном окружењу или услова у којима је пријавилац у неравноправном положају у односу на друга радно ангажована лица код истог послодавца због пријаве коју је поднио, довођење пријавиоца у незаконит, неповољан, неравноправан или неправичан положај у вези са остваривањем његових права. Законом је прописано да пријавилац у тужби или пријави поставља један или више сљедећих захтјева: 1. да суд поништи конкретан акт, забрани вршење или понављање радње или наложи предузимање других конкретних мјера и радњи ради уклањања штетне посљедице, укључујући и успостављање пријашњег стања, 2. накнаду материјалне и нематеријалне штете од туженог, 3. објављивање пресуде донесене у том поступку у средствима јавног информисања, на терет туженог.

Пријавилац може захтијевати екстерну заштиту и ако претходно није тражио интерну заштиту. Тужба није допуштена уколико је у току поступак интерне заштите. Уколико пријавилац није задовољан одлуком или обавјештењем које је донијело одговорно лице у поступку интерне заштите или уколико одговорно лице не доноси одлуку или обавјештење у законом прописаном року, пријавилац може тражити судску заштиту у даљем року од 30 дана од дана примања те одлуке или обавјештења, односно од дана истека тог рока. Тужилац је ослобођен од плаћања судске таксе и трошкова поступка, осим у случају губитка спора. У поступку судске заштите права лица која пријављују корупцију и права других лица, који се проводи по начелу хитности, мјесно је надлежан основни суд према мјесту настанка штетне посљедице или према мјесту пребивалишта,

²¹ За наведене прекршаје изричу се новчане казне од 5.000 КМ до 15.000 КМ.

односно боравишта тужиоца. Против првостепене одлуке суда допуштена је жалба, која се може поднијети у року од 15 дана од дана достављања одлуке суда. Против другостепене одлуке суда увијек је допуштена ревизија.

Међутим, значајно је подсјетити да је један од услова за остваривање права пријавиоца корупције чињеница да је пријава извршена у доброј намјери. Прецизније речено, то је нешто што се „поставља” као претходно питање, односно нешто што се мора претходно утврдити како би подносилац пријаве уживао права прописана законом. Иако је законом дефинисано шта то представља пријаву у доброј намјери, управо је то једно од кључних питања које може доћи до изражаја у ситуацији када је пријава корупције заиста извршена у доброј намјери, а током поступања по пријави од стране надлежног органа утврди се да пријава није извршена у доброј намјери. У том случају пријавилац корупције остаје лишен свих права гарантованим наведеним законом и зависно од одређених околности може бити тужен за накнаду штете, клевету итд. Према Закону о заштити лица која пријављују корупцију, пријавилац корупције не смије имати штетне посљедице уколико се утврди да наводи пријаве учињени у доброј намјери нису тачни.

У поступку екстерне заштите одговорно лице чини прекршај ако не поступи у складу са рјешењем о изрицању мјере обезбјеђења и не предузме мјере за уклањање штетне посљедице утврђене пресудом суда којим је тужбени захтјев усвојен.²²

Поред поступака заштите који су обрађени у овом раду, а кроз које се остварује право пријавиоца корупције на интерну и екстерну заштиту, важно је направити осврт и на друга поменута права пријавиоца, и то: право на бесплатну правну помоћ, право на обезбјеђење и заштиту анонимности и заштиту личних података код одговорног лица и надлежних органа којима пријављује корупцију, право на обавјештење о активностима и мјерама предузетим по пријави, право на обавјештење о исходу поступка по пријави и право на накнаду штете по правилима о одговорности за накнаду штете.

3.3. Право на бесплатну правну помоћ

Законом о заштити лица која пријављују корупцију прописано је право пријавиоца корупције на бесплатну правну помоћ органа надлежног за пружање те помоћи. Међутим, остваривање наведеног права у пуном обиму упитно је из више разлога.

Прво, Законом о бесплатној правној помоћи²³ као надлежни орган за пружање правне помоћи одређен је Центар за пружање бесплатне правне помоћи, чије се овлашћење састоји у обавези пружања бесплатне правне помоћи корисницима, у обиму и облицима предвиђеним законом. Као облици остваривања правне помоћи законом су прописане радње и поступци којима се кориснику правне помоћи омогућава заштита права на правично суђење и једнак приступ правди. Такође, Законом о бесплатној правној помоћи прописано је да је корисник правне помоћи свако физичко лице које испуњава законом прописане услове за бесплатну правну помоћ.²⁴ Статус корисника правне помоћи физичко лице стиче под условом да кумулативно испуњава а) финансијски критеријум, б)

²² За наведене прекршаје изричу се новчане казне од 5.000 КМ до 15.000 КМ.

²³ Закон о бесплатној правној помоћи („Службени гласник Републике Српске“, бр. 120/08 и 89/13).

²⁴ У складу са законом право на правну помоћ имају: а) држављани Републике Српске и грађани Републике Српске и друга физичка лица која се налазе на територији Републике Српске, а која се идентификују као угрожене категорије и б) физичка лица која се налазе на територији Републике Српске, под међународном заштитом у складу са међународним стандардом, а нарочито избјеглице, лица под привременим прихватом, жртве трговине људима, а која нису у стању да измирују трошкове правне помоћи.

критеријум очигледне основаности и в) критеријум обавезности по другим законима и међународним конвенцијама.

Друго, шта ако је пријавилац корупције лице које не испуњава услове за додјелу статуса корисника правне помоћи прописане Законом о бесплатној правној помоћи. Наведено питање једноставно би било ријешено примјеном правила да у случају сукоба правних норми, када општи и посебни прописи регулишу исто питање, важи правило да посебан пропис искључује (дерогира) општи (*lex specialis derogat legi generali*). С обзиром на то да се у конкретном случају ради о оба посебна закона, пријавилац корупције који не испуњава услове за додјелу статуса корисника правне помоћи прописане Законом о бесплатној правној помоћи не би могао остварити право на бесплатну правну помоћ које му је дато Законом о заштити лица која пријављују корупцију.

Треће, Законом о бесплатној правној помоћи одређено је да је корисник правне помоћи свако физичко лице којем је одобрена правна помоћ на основу наведеног закона, док је Законом о заштити лица која пријављују корупцију прописано да је пријавилац корупције физичко или правно лице које у доброј намјери пријави корупцију у јавном или приватном сектору. У овом случају, примјеном Закона о заштити лица која пријављују корупцију даје се могућност и правном лицу да оствари право на бесплатну правну помоћ у случају да, као пријавилац корупције, трпи штетне посљедице усљед незаконитог, неповољног, неравноправног или неправичног положаја у вези са остваривањем његових права која се могу односити на јавне набавке, спорт, науку или културу, док то према одредбама Закона о бесплатној правној помоћи није могуће остварити, јер поменути закон као корисника правне помоћи одређује само физичко лице.

Имајући у виду изнесено, видљиво је да Законом о заштити лица која пријављују корупцију није одређено да ће се у случају неусаглашености других закона са тим законом у поступцима по том закону, примјењивати његове одредбе, што би такође представљало један од начина за превазилажење колизије наведених норми. Са циљем разрјешења наведених правних питања и ситуација које могу настати у практичној примјени овог закона, најбоље рјешење представљало би доношење измјена и допуна Закона о заштити лица која пријављују корупцију у дијелу који се односи на право пријавиоца корупције на бесплатну правну помоћ, у смислу да право на бесплатну правну помоћ имају само физичка лица, пријавиоци корупције, у складу са одредбама Закона о бесплатној правној помоћи.

3.4. Право на обезбјеђење и заштиту анонимности и заштиту личних података код одговорног лица

Пријавилац корупције има право на обезбјеђење и заштиту анонимности и заштиту личних података код одговорног лица. Уколико је пријава корупције извршена у доброј намјери и уколико је штетна посљедица у узрочно-посљедичној вези са корупцијом или пријавом корупције, пријавилац корупције право на обезбјеђење и заштиту анонимности и заштиту личних података остварује код одговорног лица у складу са одредбама Закона о заштити личних података и интерног Правилника о заштити личних података послодавца – одговорног лица, којима је регулисана заштита личних података, осим у случају да пријавилац изричито дозволи откривање података о свом идентитету. Поред наведених аката, одговорно лице које руководи са 15 или више радно ангажованих лица дужно је да доноси Упутство о поступању са пријавом корупције и обезбјеђењу заштите лица која

пријављују корупцију, којим се такође може прецизирати начин остварења наведеног права, с обзиром на то да је одговорно лице дужно да без одгађања обезбиједи заштиту личних података и анонимност пријавиоца. Тим актом утврђује се начин поступања са пријавом корупције, те начин остваривања права пријавиоца корупције и обавеза одговорног лица, а посебно обезбјеђење и заштита анонимности пријавиоца.

3.5. Право на обавјештење о активностима, мјерама и исходу поступка по пријави

Одговорно лице дужно је по закону да у року од седам дана од дана пријема пријаве поступи по пријави и предузме активности на откривању, спречавању, сузбијању и кажњавању штетног чињења или нечињења које је означено као корупција. С тим у вези, пријавилац корупције има право да од стране одговорног лица буде обавијештен о мјерама и активностима предузетим по поднесеној пријави у року од 15 дана од дана подношења захтјева за достављање обавјештења. Ако одговорно лице не донесе одлуку или обавјештење у року од 30 дана од дана подношења захтјева, пријавилац може тражити судску заштиту у даљем року од 30 дана од дана примања те одлуке или обавјештења, односно од дана истека тог рока.

3.6. Право на накнаду штете по правилима о одговорности за накнаду штете

Захтјев за накнаду штете у облику материјалне, односно нематеријалне штете, која је проузрокована повредом права на једнако поступање, пријавилац корупције може истаћи тужбом за заштиту права у вези са корупцијом или пријавом корупције, којом тражи да се утврди да је у вези са корупцијом или пријавом корупције дошло до угрожавања или повреде његових права или да је стављен у неповољнији положај, односно да је настала нека од штетних посљедица одређених Законом о заштити лица која пријављују корупцију.

Законом о облигационим односима²⁵ одређено је да „ко другоме проузрокује штету, дужан ју је надокнадити, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице“, при чему се као облици штете у закону наводе обична штета, измакла добит и нематеријална штета (чл. 154). Довођење пријавиоца у незаконит, неповољан, неравноправан или неправичан положај у вези са остваривањем његових права, као једна од штетних посљедица прописаних законом може за посљедицу имати обичну штету или измаклу корист, чија се накнада остварује у складу са одредбама Закона о облигационим односима.

У односу на неке од штетних посљедица прописаних законом, као што су мобинг, узнемиравање или пријетње пријавиоцу од одговорног лица или других лица која су радно ангажована код истог послодавца, јасно произлази да се њиховим вршењем проузрокује повреда угледа, части, људског достојанства и интегритета, које представљају нематеријалне вриједности за које је Законом о облигационим односима предвиђена накнада нематеријалне штете за претрпљене душевне болове.

²⁵ Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и 31/93 и „Службени гласник Републике Српске“, бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04).

Законом о облигационим односима (чл. 200) одређени су услови који треба да буду испуњени да би се новчана накнада за овај вид штете могла досудити (трпљење душевних болова, околности конкретног случаја). Ако оштећени не трпи душевне болове због повреде права личности или уколико су ти болови незнатни, новчана накнада се не може досудити, јер би то било неспојиво са природом накнаде и њеном друштвеном сврхом. Да би се досудила новчана накнада нематеријалне штете због повреде права личности, потребно је да оштећено лице због повреде моралних и духовних вриједности трпи душевне болове јачег интензитета и дужег трајања, при чему се јачина и трпљење тих болова морају процјењивати по објективном критеријуму.²⁶

4. Умјесто закључка

У Босни и Херцеговини у последње вријеме учињен је велики напредак у правном регулисању борбе против корупције, тако да сада постоји значајан законодавни оквир који се односи или доводи у везу са превенцијом и заштитом од корупције.

Крајем 2013. године на нивоу Босне и Херцеговине донесен је Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, а односи се на запослене у институцијама Босне и Херцеговине и правна лица која оснивају ове институције. У Републици Српској и Брчко дистрикту Босне и Херцеговине такође постоји изграђен нормативни оквир, као предуслов за ефикасно сузбијање корупције. Наведени оквир посебно је учвршћен доношењем Закона о заштити лица која пријављују корупцију, чији се ефекти примјене очекују.

Такође, и у области кривичног законодавства учињени су значајни помаци прописивањем нових кривичних дјела која се могу довести у везу са корупцијом.

Суштински, сви поменути закони захтијевају да пријава корупције мора бити поднесена у доброј намјери или доброј вјери, чиме се онемогућава заштита пријавиоца који не поступају у таквој намјери. Поред разлике у дефинисању корупције, основне разлике између наведених најзначајнијих антикорупцијских прописа у Босни и Херцеговини су у одређењу круга лица који се могу појавити у улози пријавиоца корупције и моделима правне заштите коју обезбјеђују.

За разлику од Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, према коме у улози узбуњивача може да се јави само појединац запослен у институцијама Босне и Херцеговине, Закон о заштити лица која пријављују корупцију у Брчко дистрикту шири круг лица која могу поднијети пријаву, тако да се у улози звиждача, поред лица запослених у органима јавне управе, институцијама, јавним предузећима, установама, правним лицима и код предузетника, може наћи свако друго пунољетно лице без обзира на радноправни статус, које због оправдане сумње или околности на постојање корупције у доброј вјери поднесе пријаву одговорним лицима или институцијама у складу са законом. Слично рјешење је и у Републици Српској, гдје према Закону о заштити лица која пријављују корупцију пријавилац корупције може бити свако физичко или правно лице које у доброј намјери пријави корупцију у јавном или приватном сектору.

У погледу начина заштите сва три закона предвиђају могућност подношења интерне и екстерне пријаве. За разлику од поступка по интерној пријави, који је

²⁶ М. Рмуш, „Новчана накнада нематеријалне штете“, *Проузроковање штете и њена накнада*, PERIMEX, Будва, 1998, стр. 56.

суштински сличан, одређене разлике постоје код поступања по екстерној пријави. С тим у вези, код екстерног пријављивања према одредбама Закона о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине и Закона о заштити лица која пријављују корупцију у Брчко дистрикту, постоји могућност пријављивања органу надлежном за провођење кривичне истраге и гоњење починилаца кривичних дјела, надлежном тијелу за превенцију корупције, као и пријављивање јавности. Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине екстерну заштиту пружа путем специјализованог тијела, односно Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, која има могућност да додијели статус узбуњивача на захтјев пријавиоца, али и да инструкцијом отклони посљедице штетних радњи. Административни метод заштите на државном нивоу подразумијева и могућност да управни инспектор, који је такође надлежан за надзор над провођењем закона, изда прекршајни налог руководиоцу институције ако не поступи према инструкцији Агенције. У Брчко дистрикту Уред на основу пријаве поднесене у доброј вјери додјељује статус звиждача лицу које је поднијело пријаву, у року од 30 дана од дана обраћања без обзира на то да ли су штетне радње наступиле или се само сумња да би се оне могле десити.

За разлику од наведених закона, у погледу екстерне заштите у Републици Српској закон упућује пријавиоце на заштиту путем надлежног суда, подношењем тужбеног захтјева на начин и у роковима прописаним законом, при чему пријавилац може поднијети суду приједлог за изрицање мјера обезбјеђења права прије покретања поступка екстерне заштите права или у току тог поступка.

Када је у питању заштита и борба против корупције, и поред критика у овом раду, истакнутих са циљем побољшања постојеће легислативе, које се односе на проширење круга лица која могу пријавити корупцију у институцијама Босне и Херцеговине, начин утврђивања да ли је пријава поднесена у доброј вјери или намјери, те могућност остварења права на бесплатну правну помоћ, према одредбама закона у Републици Српској, може се истаћи да у највећем дијелу Босне и Херцеговине постоји добар законодавни оквир за борбу против корупције. Адекватна легислатива, која углавном постоји, ефикасан рад јавних служби, грађани ослобођени од страха да пријаве корупцију, те одговорно и у складу са законским оквирима, благовремено поступање судова по поднесеној тужби, као и тужилаштва у по поднесеним кривичним пријавама, претпоставке су да ће се у скорој будућности направити заокрет по питању смањења случајева корупције у нашем друштву.

Само на тај начин корупција као друштвена појава неће више имати тенденцију да прерасте у друштвени обичај и латентно правило понашања, које би постало (опште) прихваћен, универзални образац понашања у многим сферама друштвеног живота.

Литература

Конвенција Уједињених нација против корупције. *Convention against Corruption* („Службени гласник БиХ“ – Међународни уговори, бр. 05/2006).

Грађанскоправна конвенција о корупцији (*Civil Law Convention on Corruption*), („Службени гласник БиХ“, бр. 36/2001).

Кривичноправна конвенција о корупцији („Службени гласник БиХ“, бр. 36/2001).

Резолуција 1729 (2010) Парламентарне скупштина Савјета Европе – Заштита узбуњивача (Resolution 1729 (2010) – on the Protection of „whistle-blowers“), доступно на: <https://www.coe.int> › ... › Parliamentary Assembly Adopted Texts.

Препорука Савјета Европе из 2014. године о заштити звиждача (Recommendation 1916 (2010) – Protection of „whistle-blowers“), доступно на: <https://www.coe.int> › ... › Parliamentary Assembly Adopted Texts.

Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 100/13).

Закон о агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 103/09 и 58/13).

Кривични закон Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, бр. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15 и 40/15).

Закон о кривичном поступку Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13).

Закон о сукобу интереса у институцијама Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр. 16/02, 14/03, 12/04, 63/08, 18/12, 87/13, 41/16).

Закон о слободи приступа информацијама у Босни и Херцеговини („Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13).

Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Републике Српске“, бр. 62/17).

Кривични законик Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 64/17).

Закон о кривичном поступку Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 53/12).

Закон о сукобу интереса у органима власти Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 73/08).

Закон о слободи приступа информацијама („Службени гласник Републике Српске“, бр. 20/01).

Стратегија за борбу против корупције 2015–2019. и Акциони план за провођење стратегије за борбу против корупције 2015–2019, доступно на: https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/strategije.

Стратегија борбе против корупције у Републици Српској 2013–2017. године („Службени гласник Републике Српске“, бр. 106/13).

Закон о заштити лица која пријављују корупцију („Службени гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 25/18).

Закон о бесплатној правној помоћи („Службени гласник Републике Српске“, бр. 120/08 и 89/13).

Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и 31/93 и „Службени гласник Републике Српске“, бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04).

М. Рмуш, „Новчана накнада нематеријалне штете“, *Проузроковање штете и њена накнада*, PERIMEX, Будва, 1998.

PROTECTION OF EMPLOYEES THAT REPORT CORRUPTION

Aleksandra Vuković PhD

**Docent of the University for business engineering and management Banja Luka,
Study center Trebinje**

Abstract

In this work author is, based on the protection of the employed personnel that reports corruption, discussing protection of the employees that report corruption, mandates of the authorities or responsible person (employer) in procedure of protection, damaging consequences for the person that reports it regarding their work engagement, as well as the rights of the corruption reporter. Having a goal to suppress corruption as global and negative social occurrence that causes substantial consequences in society and securing the mechanism for protection of rights to persons that report corruption in good will, in Bosnia and Herzegovina a Law on protection of persons who report corruption in Bosnia and Herzegovina institutions is adopted, and for in Republic of Srpska and Brcko District The Law on protection of persons that report corruption. These laws provide protection of person's rights from any type of endangerment or breach of rights that may be related to corruption report, also development and consolidation of social responsibility feeling for any person to report any form of corruption. Law provides system of protection for persons who report corruption at Bosnia and Herzegovina level and Brcko District level as providing status of whistleblower, and in Republic of Srpska there is a system of internal protection at responsible person who manages the subject who's duties are related to attempt or execution of corruption, or where it came to breach or endangerment of the reporters rights and also a system of external protection trough Court actions.

From point of view of anti discriminatory legislations these laws gave contribution to recognition of damaging consequences which person reporting corruption may suffer to his/hers integrity and workplace status such as mobbing, disturbing or threatening to reporter by responsible person or other subjects employed at the same employer and also other damaging consequences related to different relations in society, as are performing work and work engagement and other numerous areas which are estimated by the legislator as most susceptible to corruption risks.

Key words: corruption, protection of workplace status of the corruption reporter, mandates of the responsible person, damaging consequences, protection procedures.