

Organizacije, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, imaju potrebu za pouzdanim sistemom za podnošenje i rešavanje pritužbi. Oni koji posumnjaju na postojanje korupcije treba da imaju načina da na tu svoju bojazan skrenu pažnju odgovornim rukovodiocima. Ukoliko su sami rukovodioci uzrok problema, zaposleni moraju imati načina da pritužbe podnesu organu od poverenja koji je ovlašćen za istraživanje takvih slučajeva.

U odsustvu pouzdanog mehanizma za pritužbe, poštteni rukovodioci će znati relativno malo o tome šta se dešava u organizaciji. S druge strane, korumpirani rukovodioci će moći da delaju onako kako su naumili i osećaće se pri tom bezbedno, jer potčinjeni neće imati načina da prijave uočenu korupciju. Kada duže vremena traje pogrešno razumevanje poteza rukovodilaca ili zaposlenih, to može da se odrazi na smanjenje morala. Dobar mehanizam za pritužbe može da popravi ovakvu situaciju.

Međutim, u mnogim društvima je prisutno oklevanje kada treba prijaviti pogrešno ponašanje kolega. Na prijavljivanje takvog ponašanja gleda se kao na antisocijalno ponašanje, kao na „uhodjenje“ bližnjih i „otkucavanje“ drugova. Ali, u sve većem broju zemalja počinju da posmatraju stvari i na drugi način. Građani dolaze do saznanja da se interesima društva najbolje služi ukoliko oni koji postanu svesni ozbiljnih prestupa, kao što je korupcija, o tome progovore.

Mada može potrajati dok se stav javnosti promeni, sigurno je da program reforme, koji naglašava značaj omogućavanja zaposlenima u državnoj službi da podnose pritužbe, podiže na viši nivo sposobnost svakog zaposlenog da bude čuvar od korupcije na svom radnom mestu.¹

INTERNI MEHANIZMI ZA PRITUŽBE

Svaki organ vlasti (kao i svaka organizacija privatnog sektora, bez obzira na veličinu) treba da ima jasno definisan postupak za rešavanje pritužbi u okviru organizacije. Često se dešava da se te procedure razumeju na pogrešan način. One su obično napravljene za pojedince koji teže da kroz proceduru ostvare neki lični interes; procedura je takva da omogućava da se suprotstavljaju tvrdnje dve

strane, a od lica koje je pokreće se traži da pruži dokaze za ono što tvrdi. Mehanizam bi bio delotvorniji kada bi procedura dozvoljavala da zaposleni pokrene određeno pitanje pred licem iz organizacije koje ima mogućnost da sprovede dalju istragu.

„DUVANJE U PIŠTALJKU“ - STVARANJE BEZBEDNOG MEHANIZMA ZA PRITUŽBE ZAPOSLENIH

Napomena prevodioca: U ovoj knjizi, engleski izraz „whistleblowing“ bukvalno je preveden kao „dovanje u pištaljku“, odnosno „whistleblowers“ kao „duvači u pištaljku“. Nema sumnje da bi se u duhu srpskog jezika mogao pronaći bolji izraz koji bi označavao ova lica i njihove postupke. Najprecizniji opis može se naći u zakonskim definicijama (npr. u nacrtima zakona koje su izradile nevladine organizacije), ali korišćenje takvog opisa u ovoj knjizi ne bi bilo praktično. Drugi pokušaji da se ova reč prevede nisu bili naročito uspešni, jer su budili pogrešne ili nepotpune asocijacije (npr. dostavljač, razotkrivač, insajder, zviždač). S druge strane, u krugu ljudi koji se u Srbiji i regionu bave ovim pitanjem, izraz „duvači u pištaljku“ je nedvosmisleno razumljiv. Praksa će (nakon eventualnog uvođenja zaštite „duvača u pištaljku“ u pravni sistem Srbije) sigurno ponuditi najbolje rešenje za ovu dilemu. Do tada, i čitaoci ove knjige mogu dati korisne predloge.

U Velikoj Britaniji, osamdesetih godina prošlog veka, posle serije katastrofalnih događaja koji su se mogli izbeći, najzad je shvaćeno da zaposleni imaju nezamenljivu ulogu u sprečavanju skandala i katastrofa i neprestanoj kontroli zloupotreba.

Gotovo sve javne istrage su pokazale da su zaposleni znali za opasnosti pre nego što je došlo do štete i da su bili suviše uplašeni da bi na njih upozorili, ili da su pitanje pokretali pred pogrešnim ljudima i na pogrešan način. Ovo su neki od primera:

- ▶ *Kada se decembra 1988. godine voz slupao pokraj najprometnije londonske stanice ubivši 35 ljudi, istraga je pokazala da je kontrolor primetio da su električni vodovi labavi, što je*

verovatno dovelo do udesa, ali da o tome nije rekao ništa iz straha da ne uznemiri nadređene.

- ▶ *Nakon propasti banke Credit and Commerce International, jula 1991, istraga je pokazala da je autokratsko okruženje u banci sprečavalo osoblje da se oglasi o problematičnim aktivnostima banke.*
- ▶ *Istraga o potonuću trajekta Herald of Free Enterprise, marta 1987, kod Zebriža u Belgiji, otkrila je da su zaposleni upozoravali pet puta da trajekti plove otvorenih vrata, ali su sva upozorenja ignorisana.*
- ▶ *Ispitivanje tovara oružja za Irak iz 1996. otkrilo je da je jedan službenik pismeno informisao britansko Ministarstvo inostranih poslova da se sprema izvoz municije u Irak, ali da na to nadležni nisu reagovali.*

Svaki od ovih skandala je mogao da se izbegne. Sva je prilika da će grešku u instituciji ili preduzeću prvi da primete oni koji tamo rade. Ipak, preovlađujuća kultura ponašanja na radnom mestu je ona koja odvraća zaposlenog da o greškama javno govori. Zaposleni se nalaze na položaju sa kojeg bi mogli da na vreme upozore o opasnostima, delujući kao „duvači u pištaljku“. Ali, oni se istovremeno i boje da će izgubiti posao i naklonost kolega ukoliko tako učine.² To je pog otovo istinito kada zaposleni na nižim položajima postanu svesni korumpiranosti svojih šefova.

Takvi zaposleni se suočavaju sa četiri opcije:

- ▶ *da ćute o slučaju,*
- ▶ *da pokrenu internu proceduru u okviru organizacije,*
- ▶ *da pokrenu pitanje pred spoljnim organom, npr. organom nadležnim za kontrolu i nadzor,*
- ▶ *da informaciju obelodane u medijima.*

Svaka od ovih opcija je u određenoj meri nezadovoljavajuća. Ukoliko na radnom mestu ne postoji kultura ponašanja koja omogućava zaposlenima da bez straha progovore, sve opcije će imati nega-

tivne posledice - na zaposlenog, na poslodavca, na širu javnost (deoničare, na građane koji plaćaju porez, na putnike, kupce i slično).

Kada su suočeni sa podjednako neprijatnim izborima, opcija koju će većina izabrati biće zatvaranje očiju i ćutanje. To je najsigurniji izbor za pojedinca. Na nesreću, takav izbor dovodi do toga da opasnost postoji i dalje u nesmanjenom obimu, a korupcija može da prođe bez provere. Poslodavac koji će biti odgovoran za eventualnu štetu do koje kasnije dođe tako gubi priliku da zaštiti sopstvene interese, a beskrupulozni konkurenti ili menadžeri postaju uvereni da „sve može da prođe“.

VRSTE MEHANIZAMA ZA PRITUŽBE

Zakonom treba omogućiti da se „duvači u pištaljku“ obrate sa svojim sumnjama i dokazima barem dve vrstama institucija. U prvu vrstu spadaju tela u okviru same organizacije, npr. supervizori, rukovodioci organizacije, interni ili eksterni nadzorni organi čija je oblast delovanja loš rad administracije. Kada je „duvač u pištaljku“ javni službenik, trebalo bi da ima mogućnost da izvesti organe poput ombudsmana, antikorupcijske agencije ili glavnog revizora.

„Duvači u pištaljku“ treba da imaju i drugu mogućnost - za slučaj da obaveštenje koje su dali instituciji prve vrste ne donese odgovarajuće rezultate, a pogotovo u slučajevima kada lice ili institucija kojima je informacija obelodanjena postupe na neki od sledećih načina:

- ▶ *odluče da ne sprovedu ispitivanje,*
- ▶ *ne obave ispitivanje u razumnom roku,*
- ▶ *ne preduzmu nikakvu akciju i pored toga što ispitivanje potvrdi ono na šta je zaposleni ukazao,*
- ▶ *ne izveste „duvača u pištaljku“ o svom postupanju u određenom roku.*

„Duvači u pištaljku“ treba takođe da imaju mogućnost da se neposredno obrate drugoj instituciji u slučaju da:

- ▶ *imaju razloga da veruju da će biti sankcionisani ukoliko pokrenu pitanje u internoj proceduri ili pred propisanim spoljnim organom;*
- ▶ *imaju opravdanu bojazan da postoji zavera.*

Drugu instituciju mogu da predstavljaju članovi predstavničkih tela, vlade ili mediji. Iskustvo je pokazalo da donošenje zakona koji pruža pravnu zaštitu zaposlenima kad progovore o problemima samo za sebe ne ohrabruje ljude dovoljno da tako i čine. Ispitivanje javnih službenika u Novom Južnom Velsu (Australija) o delotvornosti zaštite koju pruža Zakon o „duvačima u pištaljku“ te zemlje iz 1992. (Whistleblower Act) pokazalo je da 85 posto njih nije bilo uvereno u spremnost ili želju svojih poslodavaca da ih zaštite ukoliko ukažu na problem korupcije ili druga pitanja. Pedeset procenata ispitanika je izjavilo da ih strah od posledica vodi ka tome da ne obelodane ono što im je poznato.

Kako bi pomogla da Zakon postane delotvoran, Nezavisna komisija za borbu protiv korupcije Novog Južnog Velsa je zaključila da:

- ▶ *mora da postoji istinska rešenost u okviru organizacije da se postupa po svakoj prijavi i da se zaštite oni koji prijave podnesu;*
- ▶ *organizacije moraju da uspostave delotvoran interni sistem izveštavanja i da taj sistem predstave u okviru organizacije.*

Zaposleni koji oseća da nešto mora da se učini je jednako voljan da stvar objavi unutar organizacije ili van nje. Kada nema jasnih znakova o tome kakav vid spoljnog obelodanjivanja može da bude prihvatljiv, i u kojim okolnostima, zaposleni koji odluči da obelodanjivanje učini van organizacije verovatno će se obratiti medijima. Ova opcija se obično uzima kao poslednje ishodište i sigurno je da nije najdraži izbor lojalnog radnika. Tom rešenju će pribeći duboko nezadovoljni radnici ili oni koji iskreno osećaju da ne postoji drugi način da obezbede da se o pitanju govori a da pri tom ne rizikuju svoju karijeru.

Gotovo je neizbežno da obelodanjivanje u medijima dovede do odbrambenog odgovora organizacije. Ukoliko odgovorni nisu svesni problema, njihov

instinktivan odgovor će biti poricanje. Ukoliko im se kaže da postoje i dokazi koji potkrepljuju iznete tvrdnje, oni će se naći u iskušenju da zauzmu stav koji bi se najbolje mogao opisati kao „ubiti glasnošu“. Na primer, moguće je da će organizacija reagovati tako što će verbalno zloupotrebiti donosioca informacija i širiti o njemu zlonamerne priče, ili ga oslikavati kao ogorčenog pojedinca čijim rečima ne treba verovati.

Teško da ovakvi događaji doprinose poverenju javnosti u organizaciju o kojoj je reč. Na sličan način, organizacije koje koriste zid ćutanja kako bi se borile protiv iznetih tvrdnji teško mogu da razuvere javnost u pogledu njihove istinitosti. Njihovo ćutanje će pre biti posmatrano kao prećutno priznavanje krivice.

Ukoliko se zaposlenima pruži bezbedan i prihvatljiv put da pitanja pokrenu pred svojim poslodavcem, verovatno je da će se suzbiti loša praksa. Takođe je verovatno i da će, kada se nešto loše desi, biti mnogo lakše da se stvari otkriju i zaustave u ranoj fazi i uz minimalne neprijatnosti za organizaciju. Neke organizacije traže od eksternih revizora da kada vrše reviziju njihovog poslovanja, ispituju i njihove mehanizme za pritužbe.

PROPISI O „DUVAČIMA U PIŠTALJKU“

Javna odgovornost treba da prati svaki pokušaj kojim se ohrabruje obelodanjivanje informacija od strane tzv. „duvača u pištaljku“.

Zakon Velike Britanije o obelodanjivanju u javnom interesu (Public Interest Disclosure Act - PIDA) ima za cilj da promoviše javnu odgovornost i dobro upravljanje u organizacijama tako što upućuje radnike da je bezbedno i prihvatljivo da ukažu na nepravilnosti u poslovanju organizacija u kojima rade. Zakonom se omogućava potpuna i pravovremena zaštita od otpuštanja ili kažnjavanja radnika koji pitanje pokrene u skladu sa propisanim odredbama.³

Zaštita na osnovu ovog zakona se primenjuje kada je postojala istinska zabrinutost radnika da je učinjeno krivično delo, građanski prestup (nemarnost, povreda ugovora, povreda upravnih propisa) ili greška pravosudnih organa, da su zdravlje, bez-

bednost ili životna sredina dovedeni u opasnost, kao i kod pokušaja da se neki od ovih događaja prikrije. Primenjuje se na privatni, javni i neprofitni sektor, i to na radnike, ugovarače, instruktore, službenike i zaposlene u državnoj zdravstvenoj službi (DZS). Njime nisu obuhvaćena lica koja sama sebe zapošljavaju (osim onih koji rade u DZS), volonteri, pripadnici obaveštajnih službi, vojske i policije.⁴

Najpotpuniju i najdostupniju zaštitu po ovom zakonu uživaju radnici koji pokrenu pitanje u okviru organizacije ili pred licem koje je po propisima odgovorno za rešavanje takvih nepravilnosti. U tim slučajevima će radnik uživati zaštitu ukoliko je njegova sumnja zasnovana na razumnim razlozima i ukoliko je bio iskren. Ova odredba je utemeljena na shvatanju da su oni koji se nalaze u organizaciji u najboljem položaju da primete i isprave svaku nepravilnost.⁵ Ovaj pristup takođe produbljuje princip javne odgovornosti. Kad se u daljem postupku pokaže da je prijava bila osnovana, lakše će biti ustanovljena zakonska odgovornost pojedinaca koju su znali za određenu radnju ili su je primetili.

Zakon Velike Britanije takođe propisuje okolnosti u kojima obelodanjivanje van organizacije može da uživa zaštitu. Zakonom su određene nadležnosti u vezi sa ovakvim vidom obelodanjivanja koje su dodeljene regulatornim telima. Obelodanjivanje informacija tim telima uživa zaštitu sve dok radnik ima razumne razloge da bude uveren u istinitost informacija i tvrdnji. To praktično znači da zaposleni treba da ima dobar dokaz za zasnovanost svojih tvrdnji čak i onda kada se na kraju pokaže da su njegova uverenja bila pogrešna.

Kod drugih oblika obelodanjivanja, kao što su dojava policiji, izjave u medijima ili predstavka poslaniku, potrebno je zadovoljiti više uslova da bi radnik uživao zaštitu. Da bi uživao zaštitu, radnik mora prethodno da pokrene pitanje pred poslodavcem ili propisanim kontrolnim ili nadzornim organom. Izuzetak od ovog pravila su situacije kada je zaposleni imao razloga za zabrinutost da će biti kažnjen zbog svoje izjave; ukoliko bi stvar verovatno bila zataškana da nije došlo do prijave, a propisani kontrolni ili nadzorni organ ne postoji; ako se smatra da je u pitanju izuzetno ozbiljna stvar.

Zakon ne štiti one koji samo izazivaju nevolje. Da bi dobio zaštitu, zaposleni mora da postupa u dobroj veri. Jedini slučaj kada se postupanje u dobroj veri ne postavlja kao uslov jeste kada zaposleni obelodanjuje neke informacije tražeći pravni savet.

Zakon na duže staze obezbeđuje da radnici ne zatvaraju oči pred malverzacijama u svojim organizacijama, već da se osećaju dovoljno uvereni da pitanje mogu da pokrenu i pred svojim poslodavcem. Poslodavci koji pokušaju da učutkaju ovakve glasove rizikuju da plate odštetu u slučaju da protiv njih bude podignuta tužba.

Slični zakoni postoje u Australiji, kako na federalnom nivou tako i na nivou pojedinih država.⁶

LAŽNE TVRDNJE

Prava i ugled pojedinaca moraju biti zaštićeni od tvrdnji koje su nebitne, usmerene na uznemiravanje ili su uvredljive. Sećanje na zastrašujući fenomen „dostavljača“ iz bivših autoritarnih režima skreće nam pažnju na to koliko ove stvari mogu da budu opasne. Propisi koji se odnose na „duvače u pištaljku“ zbog toga treba da sadrže jasna pravila za nadoknadu štete koju prouzrokuju lažne optužbe.

Naročito je bitno da propisi sadrže barem osnovne mere o naknadi za štetu nanetu ugledu pojedinaca. Među takvim merama se obično navode objavljivanje izvinjenja i ispravka podataka o ličnosti. U krivičnom pravu zemalja se obično nalaze odredbe kojima se propisuje kazna za one koji svesno iznose lažne tvrdnje. Svakom potencijalnom „duvaču u pištaljku“ treba od početka da bude jasno da se ove norme mogu primeniti i na njega ukoliko obelodanjivanje koje učini nije bilo „u dobroj veri“.

TELEFONSKE „VRUĆE LINIJE“

Kada je češka vlada uspostavila prvu telefonsku „vruću liniju“ za pitanja korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova (sa ciljem borbe protiv korupcije u okviru same policije), mnogi su se pitali koliko će prosečan građanin imati poverenja u ovaj mehanizam budući da ga sprovode državni službenici.⁷

Čini se da, barem kada je reč o Češkoj, nevladine organizacije uživaju veći nivo poverenja, a veća su i očekivanja da će se takve organizacije pozabaviti primljenim žalbama. Ovo nas upućuje na to da nevladine organizacije mogu biti dobro mesto za sprovođenje akcije koja će građanima, bili oni anonimni ili ne, omogućiti da iskažu svoje brige.

Kada su nevladine organizacije uključene u borbu protiv korupcije na ovaj način, važno je:

- ▶ *precizno definisati ulogu telefonskog centra i pitanja u vezi sa identitetom onih koji svojim pozivima pokazuju da se pouzdaju u njega,*
- ▶ *da ovaj metod bude deo šire strategije,*
- ▶ *obezbediti da telefonska linija ne izgubi svrhu usled preterano dugih poziva,*
- ▶ *dobro usmeriti reklamnu kampanju za ovu telefonsku službu tako da se objasni njena svrha, način rada i ko službu vodi,*
- ▶ *obezbediti da se telefonske linije ni na koji način ne prisluškuju,*
- ▶ *doneti jasnu odluku o tome da li se mogu primati anonimne informacije,*
- ▶ *dati jasne instrukcije za upotrebu "vruće linije"*
- ▶ *zaposlitiiskusne i obučene operatere, koji su sposobni da objasne onima koji zovu koja su njihova prava i da im predlože osnovne mere za razrešenje problema,*
- ▶ *dati povratnu informaciju onima koji su zvali i predstavili se o tome šta je urađeno posle njihovog poziva.*

Nemamo nameru da sugerišemo da organi vlasti ne bi trebalo da ustanove ovakve telefonske linije. U nekim zemljama postoje telefonske službe koje funkcionišu potpuno zadovoljavajuće, bilo da je reč o policiji, carinskim ili poreskim organima. Ali tamo gde je poverenje javnosti slabo, bolje je da se vlasti udruže sa nekom nevladinom organizacijom koja uživa ugled u javnosti. Tako udružene, organizacija iz javnog sektora i NVO mogu zajedno da pružaju

ovu uslugu građanima. Oni koji sumnjaju na korupciju u projektima Svetske banke imaju mogućnost da se obrate službi koju je sama banka ustanovila i koja ima ispostave u velikom broju zemalja.⁸

U Ukrajini funkcionišu dve vrste antikorupcijskih „vrućih linija“. Jedna od njih, koju je organizovala vlada, omogućava zaposlenima da iznesu svoje pritužbe u vezi sa poreskom službom. Nažalost, ova „vruća linija“ nije još zadobila poverenje javnosti, delimično i zbog toga što je vode državni organi. Druga linija, koju je uspostavila organizacija građanskog društva Služba za zastupanje građana, pokazala se korisnijom. Tamo se primaju pozivi 24 sata dnevno, a na njih odgovaraju operateri ili telefonska sekretarica. Zavode se i anonimne

ŠIRA ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA

prijave. Kada takve prijave ukazuju na nešto, preduzima se odgovarajuća akcija.

U nekoliko zemalja postoje nevladine organizacije koje pružaju pomoć, savete i preporuke „duvačima u pištaljku“. Zaposleni se ohrabruju da kontaktiraju NVO kako bi mogli da iskažu svoje bojazni na primeren način i kako bi se obezbedilo da budu svesni svega što će prouzrokovati akcija koju nameraavaju da preduzmu. Neke organizacije nude i stručne savete o internim sistemima za pritužbe u javnom i privatnom sektoru, a mogu i same da posluže kao zvaničan kanal za pritužbe.

U Velikoj Britaniji, nevladina organizacija Public Concern At Work (PCAW) zapravo je i zaslužna što je usvojen zakon koji reguliše ovu oblast. Sada se ta organizacija trudi da obezbedi primenu zakona na odgovarajući način, radeći sa svim relevantnim činiocima (poslodavcima, sindikatima, kontrolnim i nadzornim organima). Njeno delovanje u zajednici takođe je i da pokaže kako akcija pojedinca može da doprinese javnom interesu i da promoviše obelodanjivanje informacija ne samo kao privatno pravo već kao javno dobro, zasnovano na brizi za druge.⁹ PCAW saraduje sa sličnom nevladinom organizacijom iz Južnoafričke Republike, Savetodavnim centrom za otvorenu demokratiju (Open Democracy Advice Centre).¹⁰ Vodeća organizacija za pitanja „duvača u pištaljku“

u SAD-u je Projekat za odgovornu vladu (Government Accountability Project - GAP). Ova organizacija promovira odgovornost vlasti i korporacija zalažući se za slobodu govora na radnom mestu, procesuirajući slučajeve koji se odnose na „duvače u pištaljku“, publikujući njihova obaveštenja, osmišljavajući politiku primene i reformu propisa koji se odnose na ovu materiju.¹¹

SLUŽBA OMBUDSMANA

Šta može da uradi običan građanin kada stvari krenu pogrešnim putem? Kada podigne glas negodovanja protiv državne birokratije, ali kad nema nikoga da ga čuje? Jedna od mogućnosti je traženje rešenja u okviru sudskog postupka, ali čak i kad sudovi rade po zakonu, oni su spori, skupi i daleko od toga da budu bliski korisnicima. I sami sudovi, pored toga, mogu da budu korumpirani, a njihovo pridržavanje vladavine prava problematično.

U takvim situacijama građani imaju potrebu da se obrate ombudsmanu.¹² U Španiji, ombudsman nosi naziv „narodni branilac“ (Defensor del Pueblo); u Južnoafričkoj Republici - „narodni zaštitnik“ (Public Protector). Budući da postupa na prijateljski način i da je manje formalan u praksi, ombudsman može da predstavlja idealnog partnera za organizacije građanskog društva koje rade sa pritužbama građana i na obrazovanju građana u vezi sa njihovim pravima. Ovo je posebno slučaj u zemljama u kojima je ustanovljenju ombudsmana prethodilo postojanje neformalnih medijatora koji su premošćavali podelu između građana i lokalnih vlasti. U Kataloniji (Španija), sâm zakon je poslužio za ustanovljenje lokalnih ombudsmana koji su nezavisni od Narodnog zaštitnika.

Pojam javnog ombudsmana nastao je u Kini pre 2000. godina, a u Skandinaviju je dospelo preko Turske. Skandinavci su ovoj instituciji dali njen savremeni oblik. Poslednjih godina, mnoge zemlje su prihvatile ovaj koncept smatrajući da će biti od koristi građanima koji imaju posla sa moćnom mašinerijom vlasti. Novi Zeland je bio prva neskandinska zemlja koja je uvela ombudsmana u svoj sistem (1962). Te iste godine službu je organizovala i Norveška.¹³

Mada je klasična uloga ombudsmana usredsređena na otklanjanje lošeg rada javne uprave, poslednjih godina su mnoge zemlje ovu ulogu proširile na zaštitu od kršenja ljudskih prava i korupcije. Ombudsmani su u raznim vidovima ustanovljeni u mnogim zemljama u tranziciji: poverenik parlamenta za ljudska prava u Mađarskoj; branilac građanskih prava u Sloveniji; poverenik za ljudska prava u Rusiji; Državna služba za ljudska prava u Letoniji; i narodni advokat u Gruziji i Rumuniji.¹⁴

Litvanija je na osnovu ustava i zakona koji su sledili ustanovila savet koji se sastoji od pet parlamentarnih ombudsmana, čija je glavna dužnost ispitivanje peticija u vezi sa zloupotrebom ovlašćenja i birokratijom. Dva ombudsmana ispituju javne službenike, jedan vojna lica, a ostala dva službenike organa lokalne vlasti.

Da bi ombudsman bio delotvoran, treba da ispuni četiri kriterijuma:

- ▶ *nezavisnost od organizacija koje je ovlašćen da ispituje;*
- ▶ *njegove radnje dovode do izgradnje poverenja javnosti prema vlastima; u principu se postupa po ombudsmanovim preporukama;*
- ▶ *ombudsman se ponaša pravično;*
- ▶ *ombudsman je javno odgovoran.*

Ombudsman zapravo predstavlja službu koja nezavisno prima i istražuje optužbe o lošem radu državnih službi. Ombudsman nema zadatak da se nadmeće sa sudovima, niti da bude organ kome će se žaliti oni čije žalbe na sudu padnu u vodu. Većina ombudsmana nije nadležna da ispituje rad samih sudova.

Određenja uloge ombudsmana mogu biti razna. Prema pakistanskom zakonu, osnovni zadatak ombudsmana je da ispita:

- (1) *odluke, postupke, preporuke, akt propuštanja, akt protivan zakonu, radnju koja je u suprotnosti sa zakonom i drugim propisima ili predstavlja odstupanje od utvrđene prakse, osim ako je učinjena u dobroj veri (bona fide) i uz postojanja*

nje valjanih razloga; da li su odluke izopačene, proizvoljne, nesuvisle, nepravedne, pristrasne, plod nasilja ili diskriminacije; da li su zasnovane na nebitnim činjenicama; ili da li su ovlašćenja iskorišćena za to da se odluka donese iz razloga koji su koruptivne ili neodgovarajuće prirode, usled podmićivanja, pljačke, favorizovanja, nepotizma i prekoračenja ovlašćenja;

- (2) *nemar, nepažnju, nestručnost, odugovlačenje, neefikasnost i nespretnost u upravljanju ili u izvršavanju dužnosti i odgovornosti.*¹⁵

U osnovi, kao što je u poznatoj odluci kanadskog suda rečeno: „Ombudsman može da unese svetlost nadzora na mesta koja bi inače ostala u tami čak i pored otpora onih koji bi više voleli da upravljaju slepcima.“¹⁶

Institucija ombudsmana pruža dodatnu priliku pojedincima da se požale na rad izvršne vlasti nezavisnom i stručnom telu. Pritužbe ombudsmanu mogu da rezultiraju akcijom čiji je cilj otklanjanje lošeg rada uprave u posebnom slučaju, odnosno, šire posmatrano, da pomognu povraćaju vere u poštenje institucija vlasti.

Kao institucija visokog ranga, utvrđena ustavom, ombudsman je u boljoj poziciji da se odupre pritisku izvršne vlasti nego organi poput komisije za javne službe, za policiju ili vojsku. Ombudsman može da vrši ispitivanja koja kao rezultat imaju otkrivanje informacija o korupciji u okviru vlade. Na taj način ombudsman može da korupciju i obuzda.

Poverljivost postupka daje ovoj službi dodatnu prednost, jer se tako dostavljajući informacija i žalite lji štite od mogućeg zastrašivanja.

U mnogim zemljama ovlašćenja ombudsmana protežu se i na ispitivanje i nadzor sistema uprave kako bi se obezbedilo svođenje korupcije na minimum. Takvi ombudsmani mogu da preporuče unapređivanje postupaka i prakse i da na taj način podstaknu zaposlene u državnim službama da neprestano vode urednu dokumentaciju.

Smatra se da je koncept službe ombudsmana veoma prilagodljiv i da dobro deluje u različitim etničkim i religioznim sredinama, u parlamentarnim

demokratijama, jednopartijskim državama i vojnim diktaturama.

Poljska je formirala kancelariju ombudsmana 1987. godine radi istrage kršenja zakona i principa života zajednice i socijalne pravde od strane uprave. Njen uspeh je inspirisao druge evropske zemlje u tranziciji da urade isto.¹⁷ Međutim, iako su brojne zemlje u tranziciji ustanovile službu ombudsmana, proces izbora, mada je na papiru bio sasvim u redu, nije uvek omogućavao da se izabere osoba pravog kalibra koja može da odigra ulogu ombudsmana. Takođe, često se dešavalo da službama ombudsmana nisu bila dodeljena odgovarajuća sredstva za rad.

OMBUDSMAN U POLJSKOJ

U Poljskoj se ova služba pokazala kao popularna. Kada je 1987. ustanovljen, ombudsman je predstavljao jednu od prvih demokratskih institucija te zemlje. Poverenika za zaštitu građanskih prava (ombudsmana) bira Donji dom parlamenta, a izbor potvrđuje Senat. Isto lice može biti izabrano samo jednom, a dužina mandata je pet godina. Svako, uključujući i strance, ima pravo da pred ombudsmanom brani svoja prava i slobode za koje veruje da su ugrožene od strane organa vlasti. Pristup ombudsmanu je besplatan i neformalan, a poverenik je ovlašćen da postupa i na sopstvenu inicijativu.¹⁸

Poverenik može da bude lice koje je državljanin Poljske, visokomoralnog držanja, politički i ideološki neutralno i koje dobro poznaje propise. Poverenik se ne može nalaziti na drugim položajima dok vrši ovu funkciju.

KOJE KRITERIJUME PRIMENJUJE OMBUDSMAN KADA PROCENJUJE SLUŽBENE RADNJE?

Da li je poslovanje bilo nepravilno? Ako je neko delo vlasti protivno propisima i principima, a ne postoji drugi osnov koji bi ga opravdavao, onda se, u principu, ne može smatrati da je poslovanje bilo pravilno. U idealnom slučaju reakcija ombudsmana će se zasnivati na širokom pristupu koji obuhvata proveru da li je prekršeno pisano pravilo, ne-

pisano načelo ili standard dobre vladavine. Reč je o sledećim načelima:

- ▶ *jednako tretiranje jednakih slučajeva,*
- ▶ *razložnost,*
- ▶ *srazmernost između ciljeva i sredstava kada se procenjuju službene radnje,*
- ▶ *pravna sigurnost legitimnog očekivanja građana da će se izboriti za pravo kada takvo očekivanje proističe iz dobre vere,*
- ▶ *davanje obrazloženja za donete odluke,*
- ▶ *zaštita građana od službenih radnji koje na njih imaju neopravdani negativni uticaj.*

Pored toga, kada razmatra rad vlasti, ombudsman takođe koristi standarde ili smernice za dobru vladavinu koje opisuju prihvatljive načine rada izvršne vlasti.

Ove smernice se javljaju u vidu određenih prihvaćenih standarda upravnog postupanja i ponašanja javnih službenika prema javnosti. Traži se postupanje bez neopravdanih kašnjenja, pružanje svih važnih informacija pojedincima, jednak odnos i poštovanje prema strankama, nepristrasnost i spremnost za pomoć.

Najzad, ombudsman postavlja standarde i samim organima vlasti, koji se odnose na koordinaciju među pojedinim organima vlasti koji pružaju usluge građanima. Ombudsman nadzire koliko se teži ispunjavanju standarda za pružanje tih usluga i standar-

DA LI OMBUDSMAN TREBA DA IMA POSEBNU ULOGU U BORBI PROTIV KORUPCIJE?

da profesionalnog ponašanja. Ombudsman štiti privatnost građana i pravo na pristup organima vlasti.

Klasičan ombudsman se brine o otklanjanju loših postupaka uprave, drugim rečima, o sprečavanju lošeg obavljanja javnih poslova. Uopšteno gledano, takvi postupci mogu u određenoj meri da potiču od korupcije u javnoj upravi. Zbog toga će om-

budsman morati da se usmeri na korupciju kada je ona uzrok propusta u radu uprave. Pitanje je samo kako će to da učini.

Da bi se bavio unapređivanjem rada javne uprave, ombudsman treba da razvije odnos poverenja sa onima koje treba da nadzire. Uopšte uzev, nije preporučljivo, ako može da se izbegne, da ombudsman zauzima stav istražitelja ili tužitelja. To bi pretvorilo „prijateljskog ombudsmana“ u „opasnog policajca“, što u nekim sredinama može da vodi smanjenju uspešnosti ombudsmana u ostvarivanju drugih njegovih funkcija.

Pa ipak, neke zemlje su zauzele stav da ombudsman, koji ima pravo neograničenog pristupa dokumentaciji, može da bude u boljoj poziciji da vrši

ULOGA OMBUDSMANA U KONTROLI FINANSIJSKIH IZVEŠTAJA

istragu u upravi od policijskih istražitelja, koji su manje iskusni u administrativnim poslovima.¹⁹

U nekim zemljama, na primer u Papui Novoj Gvineji i na Tajvanu, smatra se da ombudsman ima jedinstvenu priliku da pregleda izjave o prihodima i imovini koje podnose viši državni službenici.²⁰ Nezavisan od vlasti, uvažan u javnosti i sposoban da istražuje sadržaj ovih prijava, ombudsman i njegova služba postaju delotvorni izvršioc i ovih aktivnosti, pa se tako izbegava stvaranje posebnih organa koji bi imali ovu funkciju²¹. Alternativa ovom rešenju, u slučaju kada se čini da će preveliki broj prijava biti osporavan, moglo bi da bude ustanovlje-

POSTUPAK IZBORA

nje posebne službe ili lokalnih službi ombudsmana koje bi se bavile ovim pitanjima.²²

Kao što je slučaj i sa mnogim drugim elementima sistema provera i ravnoteže između raznih grana vlasti, i kod ombudsmana je proces izbora ključan za zadobijanje i održavanje poverenja javnosti u državne institucije. Ako su u službi pretežno zaposleni odani članovi partije ili penzionisani službenici, šanse za uspeh će biti veoma ograničene. U nekim zemljama sâm parlament vrši izbor članova, a šef države ih formalno imenuje. U drugim državama postavljanje obavlja šef države nakon kon-

sultovanja sa vođom opozicije i predsednikom vlade. U nekim slučajevima vlada naprosto vrši imenovanje bez ikakvih konsultacija.

Stvarni mehanizam procesa je od sekundarnog značaja u odnosu na rezultat. Služba treba da u očima javnosti bude poštena, kompetentna, nezavisna, neko ko služi interesima naroda, a ne birokratski dodatak koji služi ostvarenju ciljeva vladajuće političke partije.

Jedan istaknuti ombudsman je primetio da:

Kakva god da je procedura za imenovanje, institucionalne garancije nezavisnosti će biti podrivene ukoliko postoji mogućnost da partijska pristrasnost, ili samo privid pristrasnosti, bude uočljiva pri imenovanju ombudsmana. Jednako je važno sprečiti imenovanje pri kojem ne bi bili ispoštovani, ili bi bili ublaženi, uslovi u pogledu stručnih kvalifikacija. S obzirom na to, jedino što preostaje onda kada zakon predviđi dobar postupak izbora, jeste nada da će organ odgovoran za izbor da postupa mudro. Sam ombudsman, naravno, mora da nastoji da se uzdržava od bilo kakvog ponašanja koje bi moglo da podrije njegovu nepristrasnost ili poverenje javnosti. On nikad ne sme da koristi službu radi zado-

SUDOVI KAO MEHANIZAM ZA PRITUŽBE

*voljenja sopstvenih interesa, na primer radi izgradnje svoje buduće karijere.*²³

Prosto rečeno, uslov za vladavinu prava je da vlada radi u granicama zakona. Oštećeni građani, čiji su interesi pogođeni, imaju pravo da se obrate nezavisnom sudu koji treba da odluči da li je neka radnja koju je preduzela vlada ili neko u njeno ime u skladu sa zakonom. To pravo može biti garantovano ustavom ili zakonima. U nekim zemljama postoje specijalizovani upravni sudovi čiji je zadatak rešavanje ovakvih sporova; u drugima su i za ova pitanja nadležni redovni sudovi.

U ovom kontekstu, sudovi ispituju pojedinačnu odluku službenika ili organa kako bi odredili da li je odluka doneta u skladu sa ovlašćenjima koja su zakonom poverena donosiocu odluke.

Drugim rečima, sudovi odlučuju da li je odluka uprave pravno valjana ili ne. Radeći to, sudija se ne pos-

tavlja kao organ čija diskreciona odluka menja diskreционu odluku izvršne vlasti. Sud se ograničava na rešavanje o tome da li su vlada odnosno njen službenik delovali u granicama zakonom dodeljenih ovlašćenja. Znači, sudije ne vladaju zemljom i ne vrše vlast umesto vlade kada odlučuju o osporenim vladinim odlukama.²⁴

Kako u mnogim zemljama narasta uloga privatnog sektora, a vlada se više okreće pitanjima regulative, uloga sudova postaje još bitnija nego što je bila. Kada se klasične javne funkcije povere privatnom sektoru, sudovi, mnogo više nego parlament, igraju ulogu u obezbeđivanju odgovornosti pri vršenju takvih funkcija.

Odluke vladinih kontrolnih i nadzornih organa neposredno utiču na poslovne krugove čiji je rad predmet regulisanja, pa privatni sektor sve češće u sudovima traži zaštitu od prekomernog korišćenja i zloupotrebe regulatornih ovlašćenja države. Doći će vreme kada će se od sudova očekivati da idu i dalje i da razmatraju zakonitost odluka donetih u samom privatnom sektoru. Od privatnog sektora se očekuje da primenjuje principe upravnog prava (koje se nekada odnosilo samo na državne institucije) kada odluke imaju značajan uticaj na javni interes.

Ustav Južnoafričke Republike iz 1996. je otišao tako daleko da je „pravedno upravno postupanje“ postalo ustavom zaštićeno pravo:

- (1) *Svako ima pravo na zakonito, razumno i proceduralno pravično upravno postupanje.*
- (2) *Svako protiv čijih prava je neka odluka u upravnom postupku doneta ima pravo da dobije pismeno obrazloženje takve odluke.*
- (3) *Moraju se doneti zakoni koji će ova prava učiniti delotvornim, i ti zakoni moraju:*
 - a. *omogućiti razmatranje upravnog postupanja od strane sudova ili, kada je to primereno, nezavisnog i nepristrasnog tribunala;*
 - b. *uvesti dužnost države da prava iz stava 1 i 2 učini delotvornima; i*
 - c. *promovisati efikasnu administraciju.*

Južnoafrički Zakon o unapređenju pravednosti administracije²⁵ uvodi kao pravo da upravno postupanje bude „zakonito, razumno i proceduralno pra-

vično“, kao i pravo da se dobije obrazloženje za ta postupanja, kao što je navedeno i u Ustavu.

Član 6, stavovi (1) i (2), glasi:

- 1) *Svako može da pokrene postupak pred sudom ili tribunalom za sudsko razmatranje postupanja uprave.*
- 2) *Sud ili tribunal je ovlašćen da sudski razmatra postupanje uprave ukoliko:*
 - a) *lice koje je preduzelo postupanje*
 - i) *nije bilo ovlašćeno da to učini po odredbama kojima se uređuje nadležnost;*
 - ii) *postupalo je po osnovu prenetih ovlašćenja kada ovlašćenja nisu preneti u skladu sa odredbama o nadležnosti;*
 - ili
 - iii) *je bilo pristrasno, odnosno postojala je razložna sumnja u pristrasnost;*
 - b) *nije postupano u skladu sa obaveznim i materijalnim procedurama ili uslovima koji su propisani u odredbama o nadležnosti;*
 - c) *postupanje nije bilo proceduralno pravično;*
 - d) *postupanje je pretrpelo materijalni uticaj usled pogrešne primene zakona;*
 - e) *postupanje je preduzeto:*
 - i) *iz razloga koji nisu navedeni u odredbama o nadležnosti;*
 - ii) *tako da su svrha ili motiv za postupanje bili skriveni;*
 - iii) *tako da su uzete u obzir nebitne okolnosti, odnosno bitne okolnosti nisu uzete u obzir;*

- iv) *usled neovlašćenog ili nepotrebnog naloga druge osobe ili organa;*
- v) *suprotno načelu „dobre vere“; ili*
- vi) *proizvoljno ili kapriciozno;*
- f) *samo postupanje je:*
 - i) *suprotno zakonu ili nije u skladu sa odredbama o nadležnosti; ili*
 - ii) *nije u razložnoj vezi sa:*
 - aa) *svrhom preduzimanja;*
 - bb) *svrhom odredaba o nadležnosti;*
 - cc) *informacijama koje je lice koje je preduzelo postupanje imalo; ili*
 - dd) *sa razlozima koje je lice koje je preduzelo postupanje dalo;*
 - g) *postupanje se sastoji od propusta da se odluka donese;*
 - h) *korišćenje ovlašćenja ili vršenje funkcije po odredbama o nadležnosti na osnovu kojih je radnja preduzeta bilo je tako nerazložno da nijedna razumna osoba ne bi na taj način koristila ovlašćenja ili vršila funkciju; ili*

PUT NAPRED

- i) *postupanje je na drugi način neustavno ili nezakonito.*

Nijedno društvo ne može da očekuje da će se na delotvoran način boriti protiv korupcije ukoliko njegovi građani nemaju volje ili mogućnosti da saopšte ono što znaju kada postanu svedoci korupcije. Kao što igraju ključnu ulogu u privatnom sektoru, pouzdani i bezbedni mehanizmi za pritužbe predstavljaju i srž svake vladine strategije za borbu protiv korupcije.

FUSNOTE

- 1 Primeri zakona su: Zakon o zaštiti „duvača u pištaljku“ iz 1994, Kvinslend, Australija (Whistleblowers Protection Act); Zakon o obelodanjivanju u javnom interesu iz 1998, Velika Britanija (Public Interest Disclosure Act); Zakon o podršci „duvačima u pištaljku“ iz 1998, distrikt Kolumbija, SAD (Whistleblower Reinforcement Act) i Sveobuhvatni zakon o kvalitetnom osoblju vlade iz 1978, distrikt Kolumbija, SAD (Government Comprehensive Merit Personnel Act).
- 2 Izraz „duvač u pištaljku“ (kao fudbalski sudija) poreklom je iz SAD-a. Ekvivalent u holandskom jeziku je „zvonar“ (osoba koja udara u zvono upozoravajući na opasnost). Rasprave o ovom pitanju su vođene naširoko u zemljama istočne i srednje Evrope. U tim raspravama su diskutanti mešali legitimnost ovakvog delovanja sa postupcima koji zaslužuju daleko manje poštovanja, kao što je potkazivanje suseda u vreme totalitarnih režima koje su te zemlje iskusile.
- 3 Zakon o obelodanjivanju u javnom interesu Velike Britanije iz 1998. (Public Interest Disclosure Act) stupio je na snagu sledeće godine. Tekst zakona se može naći na www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm.
- 4 Vlada Velike Britanije je obećala da će policajci dobiti zaštitu ravnu onoj koja se pruža na osnovu ovog zakona.
- 5 Primenom ovog pristupa na princip parlamentarne odgovornosti, Zakon obezbeđuje zaštitu slične snage ljudima koji neposredno pokrenu pitanje pred odgovarajućim odeljenjem vlade.
- 6 Propisi Kvinslenda o zaštiti „duvača u pištaljku“ iz 1999. (Queensland Whistleblowers Protection Regulation) (http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/W/WhistleblowProR99_01_.pdf); Australijska komisija za pravnu reformu je snažno istupila u prilog zaštite „duvača u pištaljku“. Videti: Scope of Complaints System na <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/82/ALRC82Scopeofcomplaintssys.html#Ch14ProtectionandencouragementofwhistleWhistleblowers>; Australia, Inc. je nevladina organizacija koja pruža podršku onima koji su svedočili o korupciji ili sumnji o njenom prisustvu na svom radnom mestu. Videti: <http://www.whistleblowers.org.au/>.
- 7 Ova rasprava potiče sa okruglog stola Transparency International Češke, održanog pod nazivom „Rad kontakcentara za žrtve korupcije i antikorupcijskih telefonskih službi“ (Work of Contact Centres for Corruption Victims and Anti-Corruption Hotlines), koji je održan u Pragu, Češka, 2. novembra 1999.
- 8 Bliže informacije i kontakt-telefoni mogu se naći na veb-sajtu Svetske banke: <http://www.worldbank.org>.
- 9 Public Concern at Work: <http://www.whistleblowing.org.uk>.
- 10 Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za>
- 11 Government Accountability Project (US): <http://www.whistleblower.org>
- 12 Džon Hačard (John Hatchard), „Služba ombudsmana“ („The Office of the Ombudsman“), objavljeno u: Institucije za ljudska prava u državama Komonvelta (National Human Rights Institutions in the Commonwealth, Commonwealth Secretariat, London, 1992)
- 13 Novozelandski propis može se videti na <http://www.ombudsmen.govt.nz/ombudsme.htm>. U vezi sa službom ombudsmana Novog Zelanda, videti više na: <http://www.ombudsmen.govt.nz/>
- 14 Pogledati izveštaj „Mogućnosti za stvaranje institucije ombudsmana u Republici Bugarskoj“, Centar za demokratske studije, Nacionalni antikorupcijski dokumenti: http://64.49.225.236/russian/ni_National_Docs_ru.htm
- 15 Definicija potiče iz pakistanskog zakona kojim je ustanovljena ova služba.
- 16 Citirano prema kanadskom sudskom slučaju koji je predstavljao prekretnicu. Za bliže informacije, obratiti se Džeremiju Poupu na: jeremy.pope@tiri.org
- 17 Korišćenje ombudsmana za nadzor nad javnim službenicima (Using an Ombudsman to Oversee Public Officials, Nick Manning and D. J. Galligan, PREM Notes, The World Bank, Washington DC 1999). Za bliže informacije, obratiti se Džeremiju Poupu na: jeremy.pope@tiri.org
- 18 Mandat poverenika je opisan u izveštaju Poljske Komisiji UN za ljudska prava, oktobra 2003: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/a6e8802acbd8d5b4802567a80053e0d4?Opendocument>
- 19 Na primer, Služba generalnog inspektora vlade Ugande.
- 20 Primer za ovo je Finska.
- 21 Obračanje dr Martena Ostinga (Dr Marten Oosting), predsednika Međunarodnog instituta ombudsmana i ombudsmana Holandije, 1998, na skupu „Nezavisni ombudsman u demokratiji zasnovanoj na vladavini prava“ („The Independent Ombudsman in a Democracy Governed by the Rule of Law“), u okviru ceremonije otvaranja Treće azijske konferencije ombudsmana, Makao, 4. maj 1998.
- 22 Često se smatra da je model Papue Nove Gvineje imao pozitivan uticaj. S druge strane, na Tajvanu, sa ciljem primene propisa o prijavi imovine, Kontrolni juan (organ koji nadzire vladu) avgusta 1993. je ustanovio Odeljenje za prijavu imovine javnih funkcionera.
- 23 O prijavi imovine se bliže govori u trećem poglavlju ove knjige.
- 24 O sudovima se više govori u poglavlju 16 ove knjige.
- 25 Celokupan tekst ovog zakona se može naći na: http://www.acts.co.za/prom_admin_justice/Index.htm. Takođe i u publikaciji: Jeffrey Jowell, Andrew Le Sueur, Woolf Judicial Review of Administrative Action, 5th edition: Sweet & Maxwell (UK) SBN: 0-421-60790-4 (meki povez).