



АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY

Срђан Т. Кораћ
Андријана Јовановић
Лазар Ђуровић
Јелена Вујановић
Љупка Катана



ISSN 2406-2529 UDK 35 год.V vol.II № 2/2019

АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

ISSN 2406-2529

УДК 35

Година V vol. 11

Број 2/2019.



Administration and Public Policy

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@ajpps.edu.rs
www.ipsbgd.edu.rs
www.spmbeograd.rs

За издавача

Живојин Ђурић
ISSN 2406-2529 UDK 35 Број 2/2019. Година V vol. 11
<https://doi.org/10.22182/ajp.1122019>

Главни и одговорни уредници

Дејан Миленковић, Петар Матић

Чланови редакције

Душан Павловић, Дејан Миленковић, Синиша Атлагић,
Ђорђе Стојановић, Срђан Кораћ, Петар Матић, Зоран Стојиљковић,
Драган Марковић, Владимир Илић, Владимир Ђурић,
Јасна Милошевић Ђорђевић

Савет

Снежана Ђорђевић, Милан Јовановић, Душан Павловић,
Живојин Ђурић, Момчило Суботић,
Ђорђе Стојановић, Ђорђе Вуковић

Секретари редакције

Андријана Јовановић, Бојана Секулић

Пословни секретар

Смиљана Пауновић
E-mail: smiljana.paunovic@ipsbgd.edu.rs

Радови АДМИНИСТРАЦИЈЕ И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ налазе се
и доступни су у електронској бази научних часописа С.Е.Е.О.Л.
(Central and Eastern European Online Library)

Прелом и штампа – Ситопринт-Житиште
Тираж: 50 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати,
било у целини, било у делови ма, без изричите сагласности издавача
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су
аутори запослени.

САДРЖАЈ

Срђан Т. Кораћ

ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО КРИМИНАЛНИ
ПРЕДУЗЕТНИК: У КОЈОЈ МЕРИ КРИВИЧНИ
ПРОГОН ПОДУПИРЕ ИНТЕГРИТЕТ 5

Андријана Јовановић

ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ
ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈАВНО-ПРИВАТНОГ
ПАРТНЕРСТВА 29

Лазар Ђуровић

АНАЛИЗА НАЈБОЉИХ ПРАКСИ ЗАШТИТЕ
УЗБУЊИВАЧА 47

Јелена Вујановић

УЛОГА РЕМ-А У МОНИТОРИНГУ ИЗБОРНИХ
КАМПАЊА У СРБИЈИ – ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ
2016., 2017. И 2018. ГОДИНЕ 91

Љупка Катана

СТРАТЕГИЈА КОМУНИКАЦИЈЕ У ЈАВНОЈ
УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ; ПРИМЕР
СЕКРЕТАРИЈАТА ЗА ОБРАЗОВАЊЕ И ДЕЧЈУ
ЗАШТИТУ 111

TABLE OF CONTENTS

Srdjan T. Korac

PUBLIC SERVANT AS A CRIMINAL ENTREPRENEUR: TO WHAT EXTENT DOES CRIMINAL PROSECUTION SUPPORT INTEGRITY?	5
---	---

Andrijana Jovanovic

LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP	29
--	----

Lazar Djurovic

THE BEST PRACTICES ANALYSIS OF WHISTLEBLOWERS PROTECTION	47
---	----

Jelena Vujanovic

THE ROLE OF REM IN MONITORING ELECTION CAMPAIGNS IN SERBIA - ELECTION CAMPAIGNS 2016, 2017 AND 2018	91
--	----

Ljupka Katana

COMMUNICATION STRATEGY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA; EXAMPLE OF SECRETARIAT OF EDUCATION AND CHILDREN'S PROTECTION	111
---	-----

ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК КАО КРИМИНАЛНИ ПРЕДУЗЕТНИК: У КОЈОЈ МЕРИ КРИВИЧНИ ПРОГОН ПОДУПИРЕ ИНТЕГРИТЕТ?*

УДК 35.08:343.85

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.1>

Оригинални научни рад

Срђан Т. Кораћ**

*Институт за међународну политику и привреду,
Београд*

Сажетак

Рад анализира да ли и у којој мери нормативни и институционални оквир кривичног прогона може да буде делотворан вид спољне контроле интегритета јавних службеника са криминалним „предузетничким духом”. Аутор полази од претпоставке да ваљано осмишљена и доследно спроведена политика кривичног прогона и кажњавања јавних службеника додатно јача етичко поступање јавних службеника и сужава простор за појаву корупције у јавном сектору, чиме посредно подиже квалитет пружања јавних услуга и осигурава обликовање и спровођење

* Рад представља део пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, економски, правни и безбедносни аспекти” (бр. 179029), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

** srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

јавних политика и програма у складу са јавним интересима. Тежиште анализе је стављено на међународне стандарде, нормативна и институционална решења примењена у развијеним демократијама и практичне изазове који се појављују у погледу пријављивања, прикупљања судски валидних доказа, изрицања казни, одузимања криминалног профита и интегритета полиције и кривичног правосуђа. Аутор закључује да строга казнена политика нужно нема одвраћајуће дејство на потенцијалне починиоце и да би хронична кашњења у судском поступку могла да охрабре поједине јавне службенике да се лакше упусте у криминалне предузетничке подухвате.

Кључне речи: јавни службеник, етика јавне службе, кривични прогон, политика контроле криминала, криминал белог оковратника.

1. ЈАВНИ СЛУЖБЕНИК У РАЉАМА КРИМИНАЛНОГ ПРЕДУЗЕТНИШТВА

Скоро да не прође ниједна седмица а да медији из било које земље не обзнане крупне случајеве морално погрешног поступања у домену професионалног рада јавних службеника, који указују на систематично кршење закона мотивисано криминалним „предузетничким духом”, са дугорочним штетним последицама по јавни интерес и државни буџет. Будући да нормативни и институционални оквир унутрашње контроле рада јавне администрације није сам по себи довољно делотворан у случајевима сложених коруптивних и криминалних предузетничких подухвата, питање очувања интегритета јавних службеника тесно је повезано са деловањем механизма спољне контроле.¹ На трагу мисли енглеског

1 Детаљан преглед контролних механизма у области јавне управе видети у: Дејан

историчара из седамнаестог века Томаса Фулера (Thomas Fuller) да „закон не може да убеди тамо где не може да казни”, разумно је претпоставити да етички стандарди сами по себи не могу да мотивишу чиновника да поступа морално исправно и у ситуацијама где његов рад није под делотворним надзором осталих институција политичког поретка.² Одмазда је прва асоцијација на мере за сузбијање морално погрешног понашања, а уређена је одредбама кривичног законодавства и поверена органима јавне власти у чијој се надлежности налазе откривање, гоњење и процесуирање кривичних дела – полицији, тужилаштву и суду. Премда на први поглед делују репресивно према починиоцима, те тиме и супротни суштини етичких норми које у себи носе очекивање слободног усвајања од стране аутономног моралног делатника, делотворан и брз рад полиције и кривичног правосуђа требало би да, посматрано на дужи рок, демотивишу чиновнике склоне злоупотребама поверених овлашћења.

Ради исправног разумевања разлога зашто делотворан кривични прогон мора да буде додатна потпора чврстог професионалног интегритета указујемо на то да бројне откривене крупне злоупотребе јавних надлежности и овлашћења често проистичу из асиметричне природе односа између чиновничке професије и грађана као њених клијената, засноване на неједнаким информацијама које поседује свака од ове две стране.³ Грађани не поседују увек неопходна специјализована знања и вештине нити располажу довољном количином информација да би могли да исправно процене да ли их јавни службеници варају или поступају тачно према етичким и стандардима струке када решавају неко питање од интереса за једну политичку заједницу. Утолико је за наше разматрање важан концепт моралног ризика (*moral hazard*),

Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 153–190.

2 Наведено према: Richard Alan Krieger, *Civilization's Quotations: Life's Ideal*, Algora Publishing, New York, 2002, стр. 236.

3 Један од очигледних примера су огромни и веома вредни пројекти изградње или обнове јавне инфраструктуре чији грађански надзор због сложених специфичности захтева посебна инжењерска и економска знања како би могла да се исправно прорачуна и одабере оптимална опција. У супротном, мањак специјализованих знања јавности омогућава јавним службеницима да почине крупне злоупотребе у одабиру конкретне верзије пројекта извођења радова и самог извођача са милионским износима протраћених буџетских средстава.

који се одређује као ситуација у којој један делатник учествује у ризичној активности усмереној на максимализацију сопствених предности на штету осталих делатника у околностима када он зна да је осигуран од лошег исхода – односно да неће сносити пуну одговорност за учињено – и да ће сва евентуална штета бити приписана другом делатнику, који не поседује или поседује ограничене (недовољне) информације о првом делатнику.⁴ Свака асиметрија у информацијама омогућава јавним службеницима да је искористе за властиту добробит или у корист трећој страни, а на рачун интереса шире заједнице.⁵

Употреба стручних знања, вештина и практичног искуства управљања јавним пословима зарад несметаног остварења незаконитих појединачних и групних интереса чини јавне службенике својеврсним криминалним предузетницима, чије морално погрешно поступање у обављању радних задатака треба анализирати у појмовном оквиру дефиниција организованог криминала које стављају тежиште на стицање профита.⁶ Колективитети организованог криминала према рационалном моделу одлучивања јако подсећају на предузећа, јер у настојању да максимализују профит следе тржишну логику. Стога не чуди што Фил Вилијамс (Phil Williams) сагледава организовани криминал у духу чувене Клаузевицове максиме – као „наставак пословања другим средствима”.⁷ Реч је о томе да се јавни службеници појављују у функцији криминалних предузетника у склопу свакодневног коришћења стручних знања, вештина и практичног искуства, а не као социјално девијантне личности из света подземља или са маргина друштва. Јавни службеник обавља радне задатке тако да паралелно „ускаче” у криминалну улогу – када му то циљ криминалне делатности налаже, а потом „искаче” из ње и

4 Karim Jamal and Norman E. Bowie, “Theoretical Considerations for a Meaningful Code of Professional Ethics”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 14, No. 9, September 1995, стр. 705.

5 Опширније о разним видовима нелегитимног односа чиновника и друштвених актера у: Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009, стр. 175–188.

6 Petter Gottschalk, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2010, стр. 1–11; Klaus von Lampe, “Critical Review of Conceptual Approaches”, “Assessing Organised Crime”, research project, Freie Universität Berlin, 2004, www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf, стр. 13.

7 Phil Williams, “Violent Non-State Actors and National and International Security”, International Relations and Security Network, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, Zurich, 2008, стр. 15.

наставља да морално исправно извршава друге задатке који нису повезани са криминалним планом.⁸

Корупцијски обрасци понашања управо настају као производ чињенице да јавни службеници не живе изоловано у „социјалном вакууму” већ, напротив, подједнако делују у подручју законитог и незаконитог. Руководилачке способности и логистика потребни за ефикасно криминално и законито пословање добрим делом се подударају.⁹ Карло Морзели (Carlo Morselli) заступа становиште о постојању консензуалног односа који у једном криминалном подухвату уједињује учеснике из различитих грана легалне привреде са шароликим опсегом криминалних „занатлија”; чиновници нису само пасивни пружаоци услуга (фацилитатори), него имају често и лични интерес да играју активну улогу – чак од критичне важности за успех незаконите операције.¹⁰ Утолико су крупни облици морално погрешног поступања јавних службеника тесно испреплетани са феноменом тзв. криминала белог оковратника (*white-collar crime*), чији је заједнички именитељ изналажење незаконитих решења за изазове и проблеме који се појављују у професионалном раду.¹¹

Премда није успостављена чврста емпиријски заснована корелација између политике затворског кажњавања и нивоа рецидивизма код криминала белог оковратника, у академској литератури је и даље присутна претпоставка да ова категорија починилаца кривичних дела ипак далеко више губи одласком у затвор од тзв. обичних криминалаца.¹² Јавни службеник који почини кривично дело са елементима корупције слањем на издржавање затворске казне губи друштвени положај и

8 Опширније о лакој смењивању професионалних и криминалних улога видети у: Срђан Т. Кораћ, „Професионални интегритет као недостајући елемент политике борбе против организованог криминала”, у: Јован Тирић (прир.), *Сузбијање организованог криминала као предуслов владавине права*, Институт за упоредно право и Фондација Hanns Seidel, Београд, 2016, стр. 191–204.

9 Више у: Petter Gottschalk, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, нав. дело, стр. 27–31.

10 Искрпније погледати у: Carlo Morselli, *Inside Criminal Networks*, Springer, New York, 2008, стр. 73–84.

11 О феномену криминала белог оковратника више у: David Nelken, “White-Collar Crime”, in: Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 844–873.

12 David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 92.

углед, материјалну обезбеђеност и изложен је далеко већој осуди непосредног окружења и шире заједнице, него што је то случај са типичним актером тзв. уличног криминала који по правилу припада нижем друштвеном слоју, поседује минималне ресурсе и слаб углед. Због тога ћемо као разумну претпоставку узети тврдњу да ваљано осмишљена и доследно спроведена политика кривичног прогона може да допринесе спољној контроли стања интегритета јавних службеника.

2. КРИВИЧНИ ПРОГОН: ПРВИ ЧИН

Први чин репресивне контроле интегритета јавних службеника је пријављивање починиоца полицији и тужилаштву на основу јасних доказа или разумне сумње да је извршена повреда етичких стандарда у виду кривичног дела. Највећу одговорност у подношењу кривичних пријава има руководећи слој јавне управе, односно према логици управљања, непосредни руководиоца организационе јединице где је запослен починилац кривичног дела. Због тога је у САД прописана дужност самих организационих делова јавне управе да, уз савет генералног инспектора за етику, одмах реагују у случају да дође до кршења прописа или етичких стандарда који улазе у опис кривичних дела. Мада законодавства свих развијених демократија прописују јасну обавезу руководиоца и обичних јавних службеника да пријаве кривично дело за које су сазнали обављањем радних задатака, стварна пракса пријављивања може да буде условљена општим квалитетом политике управљања људским ресурсима. На пример, несавестан руководиоца, чак када није и сâм умешан у откривено кривично дело, може ради очувања личног професионалног и менаџерског угледа код својих претпостављених да заташка случај и само дисциплински казни починиоца – наравно, уколико је уверен да постоји велика вероватноћа да то нико споља неће открити. Међународни правни инструменти предвиђају обавезу земаља потписница да у домаће законодавство уграде механизам заштите особа које у доброј вери и са разумном основом надлежним државним органима пријаве кривично дело са елементима корупције.¹³

13 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 33, General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Conven-

Воља највиших челника јавне управе и ресорних министара да доследно спроведу мере контроле интегритета јавне службе суштински обликује кривични прогон корумпираних руководилаца са средњег и нижег нивоа хијерархије. У политичким системима где је традиционално присутан висок степен политизације врха јавне управе као обележје политичке и административне културе, мало је вероватно да ће кривични прогон бити изабран као оруђе сузбијања кршења етичких стандарда.¹⁴ Када су починиоци из редова високих јавних службеника, страначка или било која врста интересне повезаности са политичком елитом може да пресудно отежа истрагу и ток судског поступка, па чак и изрицање осуђујуће пресуде.

Посматрано са становишта прибављања судски ваљаних доказа, пријављивање наилази на објективну препреку у виду чињенице да утврђивање кривичне одговорности јавног службеника није увек једноставно и праволинијско. Кршење етичких стандарда са елементима кривичног дела може да буде последица низа лоших одлука (не)свесно усвојених у дугом временском раздобљу (нпр. током више година), или је производ деловања читаве мреже корумпираних руководилаца и службеника, па није увек могуће тачно одредити степен појединачне кривице. Посебно је тешко доказати кривицу водећих чланова коруптивно-криминалне мреже на високим положајима у јавној управи, који се најчешће лично уопште не појављују као извршиоци конкретних незаконитих радњи. Веома савестан руководилац ће због свега наведеног да добро размисли пре него што одлучи да поднесе кривичну пријаву, посебно када је веза јавног службеника са извршеним кривичним делом материјално судски тешко доказива.

3. КРИВИЧНИ ПРОГОН: ДРУГИ ЧИН

Откривање тешких облика кршења етичких стандарда са елементима кривичног дела отежано је услед завереничке

tion/08-50026_E.pdf, стр. 26; "Criminal Law Convention on Corruption", Article 22, Council of Europe, 27 January 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

14 Више о политизацији јавне управе као препреци доследном спровођењу етичких стандарда погледати у: Срђан Т. Кораћ, *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 71–93.

природе интересних односа успостављених између чланова криминалне предузетничке мреже. Зато Конвенција УН против корупције и друге релевантне међународне конвенције прописују обавезу држава потписница да усвоје мере усмерене на охрабривање актера кривичних дела са елементима корупције да истражним органима пруже информације које могу да помогну у истрази, извођењу доказа, хапшењу осталих починилаца и одузимању средстава стечених кривичним делом.¹⁵ Државе заузврат дају имунитет од кривичног гоњења или предвиђају блаже санкционисање оптуженика који у значајној мери помогну у истрази или кривичном гоњењу.

Нема успешне завршнице кривичног прогона без делотворног механизма заштите сведока, стручњака у својству вештака и жртава. Заштита од одмазде или застрашивања сведока, жртава и стручњака који сведоче у вези са кривичним делима са елементима корупције, те њихове породице, родбине и других блиских особа, неопходна је како би се осигурало извођење доказа у судском поступку сведочењем. Тешко је замислити да ће сведок као обичан грађанин, без икакве друштвене и политичке моћи, изнети тврдње које могу да доведу до осуђујуће пресуде високим јавним службеницима тамо где нема ефикасне заштите. Високи јавни службеници не губе друштвени статус и пратећу моћ упоредо са чином хапшења, већ и из притвора могу да утичу на власт – посебно ако би суђење могло да разоткрије шири круг саучесника и тако нанесе штету нпр. њиховим колегама и претпостављенима. Зато међународне конвенције уводе обавезу утврђивања процедура за физичку заштиту сведока, жртава и стручњака-вештака, попут релокације и забране или ограничења објављивања информација о њиховом идентитету и пребивалишту, као и утврђивање процедура које ће омогућити безбедно сведочење, као што је примена комуникационе технологије (нпр. видео-конференцијске везе).¹⁶

15 "United Nations Convention Against Corruption", Article 37, нав. дело, стр. 27. Остале важне конвенције су: "Criminal Law Convention on Corruption", Article 22, 27 January 1999, Council of Europe, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>; "United Nations Convention against Transnational Organized Crime", Article 26, United Nations, 10 November 2000, www.un-documents.net/uncatoc.htm.

16 "United Nations Convention Against Corruption", Article 32, нав. дело, стр. 25–26; "Criminal Law Convention on Corruption", Article 22, нав. дело; "United Nations Convention against Transnational Organized Crime", Articles 24 & 25, нав. дело.

Прописана затворска казна као самосталан чинилац у извесној мери може да делује обесхрабрујуће уколико њена значајна висина сама по себи представља велики „трошак” за извршиоца. Распон затворских и новчаних казни предвиђених за кривична дела са елементима корупције варира од једне до друге развијене земље и прилично је широко одређен. Највиша горња граница предвиђена је Кривичним законом САД и износи 15 година затвора (новчана казна до троструке новчане вредности незаконито стечене користи) и у Канади где износи 14 година.¹⁷ Велика Британија, Аустралија и Француска су прописале максималну казну затвора до 10 година – без границе за новчану казну за физичка лица у случају ВБ, до 120.000 евра у Аустралији и до 150.000 евра у Француској – док су најниже максималне казне предвиђене кривичним законодавством Немачке (до пет година), Холандије (до четири), Норвешке (до три) и Шведске (до две године).¹⁸ Најшири прописани распон у кажњавању има Аустрија – од шест месеци до десет година, у зависности од висине незаконито стечене користи.¹⁹ У највећем броју наведених земаља предвиђене су додатне казнене мере – забрана бављења професионалним радом и одузимање појединих грађанских права.

Будући да свако имовину сматра једним од основних егзистенцијалних ресурса, међународни стандарди предвиђају замрзавање (заплону) и конфискацију као две основне мере спречавања извршиоца кривичног дела да ужива у неморално стеченој имовини.²⁰ Одлука о одузимању незаконито стечене

17 “Title 18: Crimes and Criminal Procedure”, Part I: Crimes, Chapter 11: Bribery, graft, and conflicts of interest, <http://uscode.house.gov/download/pls/18C11.txt>; “Criminal Code”, R.S.C., 1985, c. C-46, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>, стр. 149–153.

18 “Criminal Code Act 1995”, Act No. 12 of 1995 as amended up to Act No. 170 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00006; “The General Civil Penal Code”, Act of 22 May 1902 No. 10, as amended by Act of 21 December 2005 No. 131, Kingdom of Norway, www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf; “The Penal Code”, Kingdom of Sweden, www.government.se/content/1/c6/02/77/77/cb79a8a3.pdf; “Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, CMS Legal Services EEIG, August 2011, www.cms-cmck.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/e3ca4c34-f31c-4e69-9ca9-01000b628b26/Presentation/PublicationAttachment/2e7a1c-c4-22b6-4327-b4c0-0434b2ea7417/Anti-bribery%20and%20corruption%20laws%20guide.pdf, стр. 4, 18, 23–24.

19 “Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide”, нав. дело, стр. 32.

20 Замрзавање представља привремену забрану преноса, претварања, располагања или премећања имовине или привремено чување или контролу имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа, док је конфискација трајно лишавање имовине на основу наредбе суда или другог надлежног органа. Наведено према: Robert Golobinek, “Financial

имовине доноси се у кривичном поступку покренутом, вођеном и окончаном осудом лица оптуженог за кривично дело са којим је имовина повезана. Предлог за одузимање криминалне имовине представља посебну тачку оптужнице, при чему је, за разлику од одлуке о кривици која мора бити доказана ван разумне сумње, за доказивање криминалног порекла имовине довољна претежност доказа.²¹ Одузимање имовине стечене кривичним делом у административном поступку одвија се у САД приликом наплате пореза и у оквиру борбе против прања новца, док у Француској административно може да се одузме незаконито стечена имовина тек након изрицања осуђујуће пресуде власнику те имовине.²² Међународни стандарди препоручују државама да предвиде нормативне и институционалне претпоставке за одузимање средстава стечених кривичним делима са елементима корупције или имовине чија вредност одговара вредности тих средстава и имовине, опреме или других средстава која се користе или су намењена за коришћење у кривичним делима.²³ Држава је дужна да предузме мере за идентификацију, трагање за, замрзавање или заплenu имовине стечене кривичним делом, а када је она делом или у целини преображена или пребачена у другу имовину онда и та, нова имовина подлеже мерама конфискације. Свака држава треба да овласти судове или друге надлежне органе да наложе да се банкарски, финансијски и пословни подаци ставе на располагање или заплene.²⁴ Међународни стандарди предвиђају и пребацивање

Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary”, Council of Europe and European Union, 2006, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CARPO-ManualFinInv_eng.pdf, стр. 12.

21 Горан Илић, „Одузимање имовине стечене криминалом”, *Ревизија за безбедност*, год. II, бр. 5, мај 2008, стр. 8–9.

22 Исто, стр. 11.

23 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 31, нав. дело, стр. 24–25; “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Articles 2–6, Council of Europe, 8 November 1990, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/141.htm>; “Criminal Law Convention on Corruption”, Articles 13 & 23, нав. дело; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Articles 12 & 14, нав. дело.

24 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 31, нав. дело; “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime”, Article 4, нав. дело; “Criminal Law Convention on Corruption”, Article 23, нав. дело; “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 12, нав. дело.

терета доказивања законитог порекла имовине која подлеже конфискацији на починиоца кривичног дела.²⁵

4. КРИВИЧНИ ПРОГОН: ВОДЕЋИ АКТЕРИ И ИЗАЗОВИ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ДИЗАЈНА

Специфична надлежност и дискрециона извршна овлашћења полиције и тужилаштва у откривању, сузбијању и спречавању кривичних дела чини се да представљају најкритичнију тачку за успех јавних службеника са криминалним предузетничким духом. Подмићени полицијски службеник или руководилац и тужилац могу бити од вишеструке користи у погледу преноса информација о покретању истрага, току прикупљања доказа и планираним претрагама службених и приватних просторија. Посебно може да буде корисна „услужност” полицијских службеника у техничком ометању спровођења истражних радњи и манипулацији доказа, тако да се наруши њихова употребљивост у судском поступку. Капацитет полиције и тужилаштва могу бити условљени прерасподелом буџетских средстава према приоритетима сузбијања одређених врста криминала формулисаним на основу опажања друштвене опасности и штетности. Чак и у богатим друштвима са издашним буџетом за кривично правосуђе, као што је нпр. Норвешка, полиција и тужилаштво се суочавају са недовољним ресурсима за гоњење сложенијих видова корупцијске праксе и финансијског криминала, па се дешава да предмети чекају на истрагу упркос постојању чврстих доказа о починиоцима.²⁶

Сходно међународним стандардима, државе сада имају обавезу да оснују посебне организационе јединице у оквиру постојећих органа кривичног правосуђа или нове институције специјализоване за откривање, истраживање и кривични прогон дела са елементима корупције.²⁷ Самостална антикорупцијска институција би требало да услед своје функционалне и стручне специјализације, структуралне самосталности и оперативне независности пружи боље резултате од државних органа опште

25 “United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, Article 12, нав. дело.

26 “National Integrity System Assessment: Norway”, нав. дело, стр. 5.

27 “United Nations Convention Against Corruption”, Article 36, нав. дело, стр. 26–27.

надлежности.²⁸ Самосталност и независност у раду у односу на извршну грану власти требало би да антикорупцијској институцији осигурају заштиту од политичких утицаја, посебно у истрагама случајева корупције у које су умешани високи јавни службеници са политичким утицајем. Специјализација препознаје сложеност тешких облика нарушавања етичких стандарда и, следствено томе, потребу за ширим законским овлашћењима ради делотворнијег прикупљања доказа применом тзв. специјалних истражних техника. Велика очекивања од свеобухватног унапређења антикорупцијске политике, и то посредством веће отпорности на политичке утицаје и корупцију, те вертикалног обједињавања и централизованог прикупљања криминалистичко-обавештајних података и осталих релевантних информација, до сада нису у већој мери испуњена. У прилог томе сведоче слаби резултати рада антикорупцијских институција у земљама где су основане током прве деценије 21. века.²⁹

Владе појединих развијених демократија, попут немачке, определиле су се да развијају антикорупцијске капацитете постојећих државних органа, како би избегле стварање додатних слојева јавне управе, преклапање надлежности и опсежну измену законодавства. Такође, у Белгији постоје посебне јединице у оквиру полиције задужене искључиво за откривање и кривични прогон корупције у јавној управи, које поступају по налогу тужилаштва и истражних судија. Разлог за наведено опредељење је становиште да далеко већи утицај на успех у борби против корупције у јавном сектору има политичка воља него институционални дизајн. У Италији, где постоји више државних органа који имају надлежност у области сузбијања кривичних дела са елементима корупције (полиција, финансијска полиција итд), законодавном реформом је уведена јединствена антикорупцијска институција са истражним овлашћењима уз образложење да једино такав државни орган може да савлада присуство високог нивоа корупције у самим

28 Опширније о сврсисходности оснивања антикорупцијских институција видети у: *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD, 2008, www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf; Luís de Sousa, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, Issue 1, February 2010, стр. 5–22.

29 *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, нав. дело, стр. 35; Luís de Sousa, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", нав. дело, стр. 21.

органима кривичног правосуђа који осујећује процесуирање високих јавних службеника.³⁰ У САД су федерални органи надлежни за истраге у овој области подложни политичком утицају, који се изражава у виду дискреционог права челника органа кривичног правосуђа да бирају које случајеве ће да истражују и, ако пронађу доказе о незаконитом деловању, да ли ће да покрену кривични поступак. У Великој Британији је неопходно објединити и ефикасно умрежити мноштво самосталних државних органа са истражним и кривичним функцијама који се баве сузбијањем различитих видова злоупотреба јавних овлашћења.³¹

Пошто су по природи ствари тајни, откривени и процесуирани случајеви само дају грубу назнаку о степену присуства тежих видова кршења етичких стандарда са елементима кривичног дела у јавној управи. Примера ради, у Финској, једној од држава са најмањим нивоом корупције, у раздобљу од 1990. до 2007. године просечан годишњи број осуђених јавних службеника био је свега пет, наспрам укупно око 720.000 запослених у јавном сектору.³² У САД се у раздобљу од 1992. до 2012. године годишњи број оптужених (осуђених) федералних јавних службеника за кривична дела кретао у распону од 412 (381) до 627 (595), с тим што је видљив тренд релативног пада броја оптужених и осуђених службеника у раздобљу након 2002. године.³³ Од укупно оптужених службеника у раздобљу од 1992. до 2012. године, осуђујућу пресуду је добило чак 90 одсто или 8720, што бројчано представља занемарљив удео (око 0,4 одсто) у укупном броју од око 2,3 милиона запослених у америчкој федералној администрацији (без сектора одбране).

30 Giampaolo Salsi, Marco De Nadai, "The Italian Anti-Corruption Reform: Recent News", 19 November 2012, *JD Supra Law News*, www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fileName=d5239729-35cf-4eea-b436-8a9969e09586.pdf.

31 Опширније у: "Does the UK Need an Anti-Corruption Agency?", Policy Paper Series, No. 4, www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/392-policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency.

32 "Corruption and the Prevention of Corruption in Finland", Ministry of Justice, Republic of Finland, 2009, www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2009/1247668041596, стр. 3.

33 "Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2011", Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, www.justice.gov/criminal/pin/docs/arpt-2011-revised.pdf, стр. 27–28.

Разлози лошег учинка судова у погледу обраде предмета могу бити недовољан број судија, односно преоптерећеност судија бројем предмета и неефикасна судска управа. Ипак, емпиријска истраживања нису потврдила непосредну корелацију између делотворног рада судства и додељеног износа средстава из државног буџета.³⁴ Употреба нових технологија у управљању судским предметима – нпр. у виду електронског регистра предмета, аутоматизоване доделе предмета судијама, огромних електронских база података, праћења предмета, тонског снимања суђења итд. – омогућила је скраћење времена и повећање продуктивности, а тиме и делотворнији рад судија. Насупрот оптимистичним очекивањима, у порасту је обим дисфункционалности у раду судова у виду кашњења у судском поступку, мањка људских ресурса или честог кршења правичности судског поступка.³⁵

Делотворно поступање судова у предметима кривичних дела са елементима криминала белог оковратника свакако је условљено поседовањем специјалистичких знања и вештина због сложености и софистицираности ове врсте кривичних дела, али је интегритет судија заправо једини веродостојан показатељ делотворног поступања судства. Грађани развијених земаља у просеку имају релативно потврдно мишљење о честитости запослених у судству. Према анкети „Евробарометар” од 2017. године посвећеној ставовима о корупцији, скоро једна четвртина (23 одсто) грађана десет најразвијених чланица Европске уније уверена је да је корупција раширена у судству, што је мање него у случају осталих јавних институција.³⁶ У Извештају о глобалној конкурености за 2018. годину, који сваке године објављује Светски економски форум (*World Economic Forum*), судства Швајцарске, Финске, Холандије, Новог Зеланда, Аустралије, Канаде, Данске, Јапана и веома су високо

34 Marie Chêne, “Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases”, *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre U4, Chr. Michelsen Institute, 20 October 2008, www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases/, стр. 3.

35 “The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, The World Justice Project, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf, стр. 25–29, 31–32.

36 “Special Eurobarometer 470: Corruption”, October 2017, European Commission, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>, стр. 21.

оцењена као скоро у потпуности независна од утицаја владе, компанија и грађана (сви преко 6 поена, од максималних 7).³⁷

Канцеларија УН за наркотике и криминал (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) као показатеље слабог интегритета судија наводи кашњење у доношењу и извршењу судских одлука, неоправдано пуштање из притвора, непривођење оптужених, пристрасан однос према сведоцима различитих страна у поступку, немогућност приступа документима са суђења, нестанак судских досијеа, неуобичајене варијације у висини изречених казни, висока стопа пресуда у корист извршне власти, социјализовање са појединим члановима осталих грана правничке струке и сукоб интереса.³⁸ За очекивати је да ће у борби за опстанак оптужени високи јавни службеник покушати да у договору са адвокатима утиче на поједине судије како би донеле пристрасну одлуку, изрекле условну или блажу казну, одложиле или ометале доношење судске одлуке и утицале на поступање колега у заједничком судовању. Судије без професионалног и моралног интегритета тешко да ће одолети искушењу да дискреционо право одлучивања злоупотребе зарад остварења личних интереса примањем позамашног мита или значајне противуслуге. Ипак, корупцијска пракса у судовима развијених демократија спорадична је појава, судећи бар према податку објављеном 2007. године у Глобалном корупцијском барометру да је свега један одсто анкетираних грађана који су комуницирали са представницима судства платио мито (комуницирало је 19 одсто од укупног броја испитаника).³⁹

Јавно мњење развијених земаља сматра да је благо кажњавање опште обележје националних казних политика усмерених на тешке облике кршења стандарда етике јавне службе. Према анкети спроведеној 2009. године у оквиру „Евробарометра”, више од три четвртине испитаних грађана Европске уније сматра да се за корупцију у јавној служби

37 “The Global Competitiveness Report 2018”, World Economic Forum, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, стр. 57–613.

38 “Strengthening Judicial Integrity Against Corruption”, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf, стр. 6.

39 *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Transparency International and Cambridge University Press, Cambridge, 2007, стр. 11–12.

изричу благе казне.⁴⁰ Премда само по себи подрива крајњи исход делотворног кривичног прогона, благо кажњавање јавних службеника не мора нужно да буде производ пристрасног одлучивања судије мотивисаног стицањем личне користи. Подсетимо да су виновници криминала белог оковратника високообразовани људи од великог друштвеног угледа, односно појединци који су према социјалном положају, имовинском стању и пратећем утицају најчешће равноправни са судијама. Велика је вероватноћа да ће судија вођен подсвесним осећајем солидарности по основи припадништва истом друштвеном слоју да изрекне блажу казну високом јавном службенику као угледној особи, или као особи за коју претпоставља да има неформалну друштвену моћ, која проистиче из дуготрајне припадности некој групи или организацији, сасвим неvezано за некадашњи положај у државној хијерархији. На пример, високи јавни службеници умешани у чувену аферу „Вотергејт” скоро да нису ни осетили последице: један број њих се након издржавања затворске казне запослио у приватном сектору на добро плаћеним пословима, други број је написао књиге и држао предавања о преживљеном искуству, док је мањи број бивших осуђеника чак поново именован на јавне положаје.⁴¹

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Анализа кривичног прогона као механизма спољне контроле интегритета јавне службе, обликованог међународним стандардима и институционалним дизајном примењеним у развијеним демократијама, не пружа једнозначан одговор на питање да ли и у којој мери кривичне норме и рад полиције и кривичног правосуђа могу да осигурају приврженост јавних службеника морално исправном обављању радних задатака. Кривични прогон као репресиван механизам усмерен на спречавање и сузбијање искључиво тешких облика кршења етичких стандарда ствара највећи ризик за неодговорне јавне службенике, јер претпоставља примену широких извршних овлашћења и задирање у подручје основних права и слобода.

40 “Attitudes of Europeans towards Corruption”, Special Eurobarometer 325, November 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf, стр. 43–44.

41 Денис Ф. Томпсон, *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 133.

Национални нормативни и институционални оквири развијених демократија за кривични прогон јавних службеника у највећем делу су усклађени са међународним обавезама и стандардима у погледу кривичноправних дефиниција тешких облика кршења етичких стандарда, специфичности спровођења кривичног поступка у прогону ове врсте дела, одузимања незаконито стечене имовине, дужности руководиоца организационих јединица да пријаве кривична дела са елементима корупције, заштите службеника који пријаве корупцију колега или претпостављених, као и заштите сведока, стручњака у својству вештака и жртава. Међутим, практична равна кривичног прогона бележи више слабости, чији крајњи исход грађани опажају као благо кажњавање тешких облика кршења етике јавне управе.

Национални подаци о осуђеним јавним службеницима за кривична дела са елементима корупције показују да је број осуђеника дословно занемарљив у односу на укупан број јавних службеника – реч је о уделу у просеку мањем од једног процента. Део објашњења за наведени јаз између опажања и чињеница налази се у великој пажњи коју медији посвећују случајевима корупције високих јавних службеника, па несразмерним извештавањем стварају погрешан утисак да је корупција раширенија него што заиста јесте. Други део објашњења налазимо у општепознатом правилу да процесуирани случајеви обично дају само грубу назнаку о стварном степену присуства корупције у јавној управи једне земље, будући да је реч о понашању чија је тајност запечаћена обостраном користи. Врло је вероватно да тешкоће у откривању и доказивању, проузроковане специфичном природом тешких облика кршења етичких стандарда, чине ову врсту кривичних дела једноставно невидљивим за кривично правосуђе. Остали објективни проблеми са којима се суочавају органи гоњења у прибављању судски ваљаних доказа проистичу из сложене динамике између третмана корупције као криминала са процењеним малим безбедносним ризиком по општи интерес и заташкавања случајева корупције условљеног лошим руковођењем и/или високим степеном политизације руководећег слоја јавне управе.

Анализа такође показује да строга казнена политика нужно нема одвраћајуће дејство на потенцијалне починиоце. Упркос ниској горњој граници затворске казне, у скандинавским земљама корупција у јавној управи и даље остаје маргинална појава, супротно очекиваној криминалној логици чињења кривичног дела увек када корист превагне над трошковима. Додуше, епистемолошка мањкавост кривичних статистика наводи на закључак да је оцена делотворности кривичног прогона као механизма спољне контроле интегритета јавних службеника релативна, те тешко да може да буде егзактна и погодна основа за извлачење закључака и доношење мера. Мада је интегритет судија у развијеним демократијама чврст и корупцијска пракса веома ретка појава, хронична кашњења у судском поступку представљају околност која би донекле могла да охрабри поједине јавне службенике да се лакше упусте у криминалне предузетничке подухвате, вођене уверењем да постоји мала вероватноћа да ће бити ефикасно процесуирани и осуђени пре застаревања кривичног дела.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и чланци:

Илић, Горан, „Одузимање имовине стечене криминалом”, *Ревиија за безбедност*, год. II, бр. 5, мај 2008.

Кораћ, Срђан Т., „Професионални интегритет као недостајући елемент политике борбе против организованог криминала”, у: Јован Ћирић (прир.), *Сузбијање организованог криминала као предуслов владавине права*, Институт за упоредно право и Фондација Hanns Seidel, Београд, 2016, стр. 191–204.

Кораћ, Срђан Т., *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

Миленковић Дејан, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2013.

Томпсон, Денис Ф., *Политичка етика и јавна служба*, Службени гласник, Београд, 2007.

Chêne, Marie, "Indicators of Judicial Efficiency in Corruption Cases", *U4 Expert Answer*, Anti-Corruption Resource Centre U4, Chr. Michelsen Institute, 20 October 2008, www.u4.no/publications/indicators-of-judicial-efficiency-in-corruption-cases/.

David Weisburd, Elin Waring, and Ellen F. Chayet, *White-Collar Crime and Criminal Careers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 92.

"Does the UK Need an Anti-Corruption Agency?", Policy Paper Series, No. 4, www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/392-policy-paper-series-4-does-the-uk-need-an-anti-corruption-agency.

Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems, Transparency International and Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Golobinek, Robert, "Financial Investigations and Confiscation of Proceeds from Crime: Training Manual for Law Enforcement and Judiciary", Council of Europe and European Union, 2006, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/specialfiles/CAR-PO-ManualFinInv_eng.pdf.

Gottschalk, Petter, *Policing Organized Crime: Intelligence Strategy Implementation*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2010.

Jamal, Karim and Bowie, Norman E., "Theoretical Considerations for a Meaningful Code of Professional Ethics", *Journal of Business Ethics*, Vol. 14, No. 9, September 1995, стр. —.

Krieger, Richard Alan, *Civilization's Quotations: Life's Ideal*, Algora Publishing, New York, 2002.

Lampe, Klaus von, "Critical Review of Conceptual Approaches", "Assessing Organised Crime", research project, Freie Universität Berlin, 2004, www.assessingorganisedcrime.net/publications/AOC-DLV04-vR1.pdf.

Morselli, Carlo, *Inside Criminal Networks*, Springer, New York, 2008.

Nelken, David, "White-Collar Crime", in: Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2002, стр. 844–873.

Peters, Guy, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, Routledge, London and New York, 2009.

Salsi, Giampaolo, Nadai, Marco De, "The Italian Anti-Corruption Reform: Recent News", 19 November 2012, *JD Supra Law News*, www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fName=d5239729-35cf-4eea-b436-8a9969e09586.pdf.

Sousa, Luís de, "Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 53, Issue 1, February 2010, стр. 5–22.

Williams, Phil, "Violent Non-State Actors and National and International Security", International Relations and Security Network, Swiss Federal Institute of Technology Zurich, Zurich, 2008.

Документи:

"Anti-Bribery and Corruption Laws: An International Guide", CMS Legal Services EEIG, August 2011, www.cms-cmck.com/Hubbard.FileSystem/files/Publication/e3ca4c34-f31c-4e69-9ca9-01000b628b26/Presentation/PublicationAttachment/2e7a1cc4-22b6-4327-b4c0-0434b2ea7417/Anti-bribery%20and%20corruption%20laws%20guide.pdf.

"Attitudes of Europeans towards Corruption", Special Eurobarometer 325, November 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf.

"Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime", Council of Europe, 8 November 1990, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/141.htm>

"Corruption and the Prevention of Corruption in Finland", Ministry of Justice, Republic of Finland, 2009, www.om.fi/en/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2009/1247668041596.

"Criminal Code", R.S.C., 1985, c. C-46, Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf>.

"Criminal Code Act 1995", Act No. 12 of 1995 as amended up to Act No. 170 of 2012, Australia, www.comlaw.gov.au/Details/C2013C00006.

"Criminal Law Convention on Corruption", Council of Europe, 27 January 1999, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

“Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2011”, Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, www.justice.gov/criminal/pin/docs/arpt-2011-revised.pdf.

Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models, OECD, 2008, www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf.

“Special Eurobarometer 470: Corruption”, October 2017, European Commission, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>.

“Strengthening Judicial Integrity Against Corruption”, United Nations Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf.

“The General Civil Penal Code”, Act of 22 May 1902 No. 10, as amended by Act of 21 December 2005 No. 131, Kingdom of Norway, www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19020522-010-eng.pdf.

“The Penal Code”, Kingdom of Sweden, www.government.se/content/1/c6/02/77/77/cb79a8a3.pdf.

“The Global Competitiveness Report 2018”, World Economic Forum, <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.

“Title 18: Crimes and Criminal Procedure”, Part I: Crimes, Chapter 11: Bribery, graft, and conflicts of interest, <http://uscode.house.gov/download/pls/18C11.txt>.

“The World Justice Project Rule of Law Index 2012–2013”, The World Justice Project, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf.

“United Nations Convention Against Corruption”, General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

“United Nations Convention against Transnational Organized Crime”, United Nations, 10 November 2000, www.un-documents.net/uncatoc.htm.

Srdjan T. Korac

PUBLIC SERVANT AS A
CRIMINAL ENTREPRENEUR:
TO WHAT EXTENT DOES CRIMINAL
PROSECUTION SUPPORT INTEGRITY?

Resume

The paper analyses whether, and to what extent, the normative and institutional framework of criminal prosecution can be an effective form of external control of the integrity of public servants, particularly those motivated by a criminal “entrepreneurial spirit”. The departing hypothesis is the claim that a properly designed and consistently pursued policy of prosecuting and sanctioning public servants further strengthens their ethical behaviour and narrows the room for corruptive practices in the public sector, thereby indirectly raising the quality of public service delivery and ensuring the formulation and implementation of public policies and programmes in accordance with the public interest. The analysis focuses on international standards, as well as normative and institutional design implemented in developed democracies, and practical challenges that arise in reporting a criminal offense, collecting and preparing evidence admissible in a judicial proceeding, enforcing a sentencing policy, confiscating criminal profits and the integrity of police and criminal justice. The effect of normative and institutional framework on setting up an environment conducive to the morally right completion of assigned daily tasks is thoroughly examined from the standpoint of existing and/or potential implications that some decisions — either applied or potentially applicable — have or may have on how public servants

choose specific behavioural patterns. The analysis shows that a strict penal policy does not necessarily have a deterrent effect on potential perpetrators. Despite the low limit for maximum prison term, corruption in public administration remains a marginal phenomenon in Nordic societies, contrary to the expected criminal logic of committing a crime whenever the benefits outweigh the costs. Although the integrity of judges in developed democracies is a rigid and corrupt practice is a rare occurrence, chronic delays in litigation represent a circumstance that might encourage some public servants to more easily embark on criminal “entrepreneurial ventures”, driven by the belief that they are unlikely to be effectively prosecuted and convicted before the statute of limitations. The author concludes that chronic delays in court proceedings may encourage individual public servants to more easily engage in criminal “entrepreneurial ventures”.

Keywords: public servant, public service ethics, criminal prosecution, crime control policy, white collar crime.

* Овај рад је примљен 17. маја 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.

ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈАВНО-ПРИВАТНОГ ПАРТНЕРСТВА

УДК 340.137(4-672EU):[658.71+334.723

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.2>

Оригинални научни рад

Андријана Јовановић*

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

Директиве Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији и 2014/24/ЕУ о јавној набавци дефинишу јасна и недвосмислена правила за доделу уговора о концесијама на нивоу Европске уније. Уз то, разумевање института јавне набавке, као инструмента којим се осигурава најефикасније коришћење јавних средстава доводи до унапређења и повећања делотворности јавне потрошње. Без обзира на различите приступе према јавно-приватном партнерству које поједине државе чланице одаберу, пошто на нивоу Европске уније не постоји посебна правна регулатива која би директно регулисала реализацију пројеката јавно-приватног партнерства у њима, директиве и смернице Европске уније усмеравају, препоручују и подстичу развој законодавстава држава чланица

* andrijana.jovanovic@ips.ac.rs

у сврху бољег уређења подручја јавно-приватног партнерства. Додатно, правна тековина Европске уније релевантна за подручје јавно-приватног партнерства обухвата битна поглавља европског права: право предузетништва и слободу пружања услуга, слободу кретања капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, право конкуренције, финансијске услуге, финансијски надзор. Примарни циљ овог рада је да се кроз анализу директива али и српских прописа објасни у којој мери су исти хармонизовани са комунитарним правом Европске уније у наведеним областима.

Кључне речи: јавна набавка, јавно-приватно партнерство, концесија, Европска унија, директива, хармонизација.

1. УВОД

Јавне набавке представљају важан елемент промета добара, услуга и радова, у висини од око 12% -20% БДП-а држава у свету. И упркос чињеници да јавне набавке представљају незаобилазни фактор у промету и међународној економији, анализа јавних набавки и даље је у есенцијалним фазама развоја у академском смислу.

Јавне набавке представљају саставни део управљања јавним финансијама, интегрисане су у процес управљања јавним расходима, тако да је планирање и спровођење поступака јавних набавки условљено најзначајнијим прописима Законом о јавним набавкама и Законом о буџетском систему. Оне представљају поступак у коме држава/јавни сектор, као наручилац, набавља добра, радове и услуге од других привредних субјеката или предузетника на тржишту. У данашње време, јавне набавке имају велики значај на националном и међународном нивоу. Без обзира на то да ли је

предмет јавне набавке куповина производа, пружање услуга или извођење радова, у својству наручилаца јавних набавки јављају се државни органи и установе и било који други директни и индиректни корисници буџетских средстава, као и организације за обавезно социјално осигурање, јавна предузећа и други. Међутим, поред наручилаца, као интересне стране у поступку јавне набавке појављују се и понуђачи, односно појединци који одговарају на захтеване услове, понудом за испоруком добара, пружања услуга или извођења радова у одговарајућем року и са одговарајућим трошковима укалкулисаним у цену понуде. Полазна претпоставка ефикасних јавних набавки је једнакост која мора да постоји између понуђача, а коју ће обезбедити сваки наручилац кроз стварање истих услова свим потенцијалним понуђачима.

Јавно-приватно партнерство (ЈПП) представља оквир заједничке акције јавног сектора (оличеног у држави, покрајини, јединицама локалне самоуправе) и приватног сектора, ради обезбеђења функционисања делатности од општег интереса и ефикасног и економски одрживог развоја инфраструктуре. ЈПП је директна последица економске потребе државе да, уместо прибављања кредитног капитала намењеног изградњи и развоју инфраструктуре и развоју одрживог система обављања делатности од јавног интереса, успостави партнерски однос са приватним капиталом.¹ Партнерство јавног и приватног сектора у обављању јавних услуга и за изградњу инфраструктуре више од две деценије представља уобичајену праксу у земљама Европске уније. Оно је постало незаобилазан фактор финансирања јавне инфраструктуре у погледу изградње, али исто тако и у погледу одржавања, санације и реконструкције различитих врста објеката. Уговори о ЈПП-у се склапају не само унутар државних граница већ и на нивоу Европске уније, односно између приватних компанија и институција Европске уније, и то за послове који треба да донесу напредак читавој Европи.

Два су основна извора права на нивоу Европске уније која се односе на пројекте ЈПП-а и која је донела Европска

¹ Душан Дамњановић, Татјана Павловић-Крижанић, Габор Петери, *Партнерство јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у земљама у транзицији*, Центар за јавну и локалну управу – ПАЛГО центар, Београд, 2010, стр. 9.

комисија: Смернице за успешна јавно-приватна партнерства из 2003. године, и Зелена књига о јавно-приватним партнерствима и законодавство Заједнице о јавним уговорима и концесијама из 2004. године. Зелена књига о ЈПП-у образлаже феномен ЈПП-а из перспективе права Европске уније, и према овом документу, сваки акт, било да је уговорни или једностран, којим јавни орган поверава пружање привредне (инвестиционе) активности трећој страни мора бити размотрен у светлу прописа и начела који произлазе из Уговора о оснивању Европске заједнице, посебно у погледу начела о слободи оснивања и слободи пружања услуга. Правила о унутрашњем тржишту, укључујући правила и начела која регулишу јавне уговоре и концесије, примењују се на било коју привредну активност, односно било коју активност пружања услуга, добара или предузимању радова на тржишту, чак и ако су ове услуге, добра или радови намењени пружању тзв. јавне услуге. Начела о слободи оснивања и пружања услуга, према Зеленој књизи о ЈПП-у, обухватају посебно начела транспарентности, једнаког поступања, пропорционалности и међусобног признавања. Партнерство јавног и приватног сектора је назив за могуће различите облике повезаности и сарадње јавних органа и пословних субјеката чији је циљ да се обезбеди финансирање, изградња, обнова, управљање или одржавање инфраструктурних објеката или обезбеди финансирање и пружање услуга од јавног интереса.

Сврха ЈПП-а је укључивање приватног финансирања за развој инфраструктуре уместо традиционалног финансирања из буџета. Током последњих година феномен ЈПП-а се развио у бројним подручјима деловања јавног сектора. Различити фактори објашњавају повећано интересовање и потребу за пројектима ЈПП-а. На првом месту су то буџетска ограничења државе у којима ЈПП удовољава потреби приватног финансирања јавног сектора. Посебно, развој ЈПП-а је део шире промењене улоге јавног сектора у пружању јавних услуга који од директног пружаоца услуге постаје организатор, дизајнер, регулатор и контролор.

Важно је напоменути да свако појединачно ЈПП увек подразумева однос између два или више ентитета које за предмет има остваривање јавног интереса. Ово подразумева

да ентитети, односно партнери, пренесу материјална и нематеријална средства у партнерство, па у складу с тим и деле ризик и одговорност. Другим речима, циљ склапања уговора о ЈПП-у је подстицање економије, бржи развој инфраструктуре и јавних услуга које пружа јавни сектор са циљем задовољавања јавних потреба, што подразумева сарадњу између јавног сектора и приватног. У ранијим годинама постојећа регулатива је била усмерена на подручје концесија и на јавне набавке, а упоредо са развојем ЈПП-а следи и развој потпуније регулативе.²

ЈПП у сваком случају представља уговорни однос, између приватног сектора (евентуално и банкарског) и јавног сектора. И то треба схватити као веома битан развојни концепт, имајући у виду да су потребе за финансирањем инфраструктуре и јавног сектора све веће и да се константно тражи пут до нових извора финансирања. Ово је разлог зашто је Србија, као и многе земље у свету али и у окружењу, кренула у хармонизацију и дизајнирање правног оквира који подстиче учешће приватног сектора у развоју и финансирању, као и заједничком власништву над предузећима у јавном сектору. Систем ЈПП-а представља велику шансу за Србију, јер постоји велика потреба за улагањем у инфраструктуру изградњом нових објеката, а јавни сектор евидентно нема довољно сопствених финансијских средстава.

2. ХАРМОНИЗАЦИЈА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈПП-А

Без обзира на различите приступе према ЈПП-у које поједине државе чланице одаберу, пошто на нивоу Европске уније не постоји посебна правна регулатива која би директно регулисала реализацију пројеката ЈПП-а у њима, директиве и смернице Европске уније у овој области представљају кровну регулативу која усмерава, препоручује и подстиче развој законодавстава држава чланица у сврху бољег уређења подручја ЈПП-а. Додатно, правна тековина Европске уније релевантна за подручје ЈПП-а обухвата битна поглавља европског права:

² Андријана Јовановић, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства“, *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 296.

право предузетништва и слободу пружања услуга, слободу кретања капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, право конкуренције, финансијске услуге, финансијски надзор, финансије и рачуноводство. Поменуте Смернице Европске комисије за успешна јавно-приватна партнерства дефинишу га као „партнерство између јавног и приватног сектора у сврху реализације пројеката или услуга које традиционално пружа јавни сектор“, а њих карактеришу подела инвестиција, ризика, одговорности и добити међу партнерима.³ Такође, У Зеленој књизи Европске комисије (2004) ЈПП дефинисано је као партнерство које се односи на облике сарадње између јавног и приватног сектора са циљем да се осигура финансирање, изградња, обнова, управљање и одржавање неке инфраструктуре или пружање услуга.⁴ Подручје ЈПП-а регулисано је 2000. године Комуникацијом Европске комисије којом се регулише подручје концесија у државама чланицама.⁵ Због све комплекснијих односа између јавног сектора и приватног предузетништва, институције потом доносе даља правила у сврху задовољавања нових захтева на тржишту. Према горе поменутој Зеленој књизи ЈПП карактерише:

- Релативно дуго трајање партнерства, укључујући сарадњу између јавног партнера и приватног партнера у различитим сегментима планираног пројекта;
- Финансирање пројеката делимично од приватног партнера, понекад комплексним уговорним односима између различитих пројектних партнера. Ипак, и јавна финансијска средства могу бити додата приватним средствима;
- Важна је улога приватне експертизе која учествује у разним етапама пројекта (пројектовање, извођење, поређење, финансирање). Јавни партнер примарно се фокусира на дефинисање пројектних циљева који се желе постићи у виду јавног интереса, квалитета пружене

3 Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European commission, March 2003.

4 Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30. 4. 2004; COM(2004) 327 final.

5 Commission interpretative communication on concessions under community law, Official Journal of the European Communities, C 121/2; 29. 4. 2000.

услуге и политиком формирања цене, те такође преузима одговорност за праћење извршења ових циљева;

- Расподела ризика између јавног партнера и приватног партнера којом су генерално делегирани ризици јавног сектора. Ипак, ЈПП не значи да ће приватни партнер преузети све пројектне ризике или већину ризика. Тачна расподела ризика одређује се посебно за сваки пројекат према могућностима појединих страна да процене, управљају и одговоре на поједине ризике.⁶

ЈПП према Зеленој књизи Европске комисије подразумева постојање два основна облика, уговорно и институционално јавно-приватно партнерство. Уговорни облик ЈПП-а у којем се партнерство између јавног и приватног партнера темељи само на уговорним односима. Уговорни облик може опет имати два основна модела, и то: концесиони облик, код којег приватни партнер наплаћује услуге од крајњег корисника, а да се истовремено налази под контролом јавног партнера, и ПФИ модел код којег приватни партнер наплаћује достављене јавне услуге од јавног партнера у облику закупа, који може бити или фиксни или променљив током времена, и евентуално умањен, што зависи од квалитета испоручене услуге. За разлику од уговорног, институционални облик ЈПП-а укључује сарадњу између јавног и приватног партнера посебним пословним системом. Наведени облик заправо подразумева оснивање посебног привредног друштва (предузећа) које је у заједничком власништву јавног партнера и приватног партнера, а при чему привредно друштво има задатак да испоручи производ или обави одређену услугу у корист јавног интереса. Такво друштво може настати или оснивањем новог заједничког привредног друштва или преузимањем постојећег јавног предузећа од стране приватног партнера.⁷

Осим два основна модела постоји још низ уговорних облика ЈПП-а, у распону од тачке класичног државног финансирања и крајње тачке, која би била класична

6 Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30. 4.2004; COM(2004) 327 final.

7 Дејан Миленковић, *Управно уговори – теорија, законодавство и пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 33.

приватизација. Међународна пракса јавно-приватних партнерстава познаје око двадесетак различитих модела, у зависности од степена укључености јавног и приватног сектора у пројектовање, изградњу, одржавање, финансирање, операционализацију, управљање, као и алокацију ризика код пружања јавних услуга и/или изградње јавне инфраструктуре. Неки од њих су: *ВОТ* - (*Build, Operate; Transfer*) – изградња, управљање, пренос; *ВТО* - (*Bulid, Transfer, Operate*) – куповина, изградња, управљање; *ВОО* - (*Bulid, Own, Operate*) – изградња, власништво, управљање; *ВВО* - (*Buy, Bulid, Operate*)- куповина, изградња, управљање; *РФИ* (*Private Finance Initiative*).⁸

3. СЕКУНДАРНА ЛЕГИСЛАТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Јавне набавке су подручје у којем се очекује побољшање финансијских перформанси предузећа адекватним планирањем јавних набавки, смањењем трошкова путем уговарања, набавком већих количина, рационализацијом ресурса кроз економичније пословање, те поређењем трошкова у односу на друге организационе јединице и друге организације. Имајући у виду да се Република Србија налази у процесу приступања Европској унији, усклађивање домаће регулативе у области јавних набавки са директивама и другим релевантним прописима Европске уније одвијаће се постепено, а очекује се да ће до пријема у чланство, национални прописи бити потпуно усклађени са *acquis communautaire* (правним тековинама Европске уније). Напредак реформе система јавних набавки и усклађеност са директивама Европске уније оцењиваће се са аспекта имплементације прописа, односно у зависности од тога колико је пракса на свим нивоима (од републичког до локалног) усклађена са директивама. Упоредо са тим, један од приоритета, биће јачање капацитета наручилаца и понуђача како би се што брже оспособљавали за пуну примену прописа усклађених са директивама и „добром праксом“ Европске уније.

8 Хрвоје Качер, Дејан Кружић, Анте Перковић, „Јавно - приватно партнерство“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 3/2008, стр. 603-640.

Правне тековине Европске уније релевантне за подручје ЈПП-а обухватају више поглавља и подручја европског права, као што су право предузетништва и слобода пружања услуга, јавне набавке, право привредних друштава, право конкуренције и др. Иако је ова област само посредно утврђена кроз директиве и смернице Европске уније, њима се подстиче развој законодавстава држава чланица и у области ЈПП-а. Ова област посредно је регулисана Директивом 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавној набавци и о стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ и Директивом 2014/23/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о додели уговора о концесији. Непостојање јасних правила на нивоу Европске уније која би уређивала доделу уговора о концесији доводи до правне несигурности и до препрека слободној набавци услуга и узрокује нарушавање функционирања унутрашњег тржишта.

Директивом 2014/23/ЕУ дефинисане су концесије, као уговори којима се остварује новчани интерес посредством којих један јавни наручилац или више њих извођење радова или омогућавање услуга и управљање њима поверава једном или више привредних субјеката. Такви аранжмани могу укључивати, али не укључују нужно, пренос власништва на јавне наручиоце, али јавни наручиоци увек остварују корист од дотичних радова или услуга. Додела концесија за јавне радове тренутно подлеже правилима Директиве 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета, док додела концесија за услуге с прекограничним интересом подлеже начелима Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), посебно начелу слободног кретања робе, слободе пружања услуга, као и начелима која из тога произлазе, попут начела једнаког поступања, недискриминације, међусобног признавања, пропорционалности и транспарентности. У таквој ситуацији увек постоји ризик од правне несигурности повезане с дивергентним тумачењима начела Уговора од стране националних законодаваца и ризик од великих неуједначености између различитих законодавстава држава чланица.⁹

⁹ Андрејана Јовановић, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства“, *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 298.

Осим тога, у смислу ове Директиве, не би се требали називати концесијама одређени споразуми који за циљ имају право привредног субјекта да искоришћава одређена јавна добра или ресурсе, у оквиру приватног или јавног права, као што су земљиште или државна имовина посебно у поморском, копненом, лучком сектору или сектору ваздушних лука при чему држава или јавни наручилац поставља само опште услове за њихово коришћење без набавке посебних радова или услуга. Обично је то случај за уговоре о закупу јавног добра или земљишта који у општем смислу садрже услове о уласку у посед од стране најмопримца, намени коју ће имовина имати, обвезама најмодавца и најмопримца везане уз одржавање имовине, трајање закупа и препуштање поседа најмодавцу, најамнини и непредвиђеним трошковима које најмопримац треба платити.

Додела јавних уговора од стране или у име надлежних органа држава чланица такође мора бити у складу с начелима УФЕУ, са начелом слободног кретања робе, и слободе пружања услуга, као и са већ начелима која из тога произлазе. Међутим, у случају јавних уговора изнад одређене вредности, требало би саставити одредбе за координацију поступака националне набавке како би се осигурало да та начела остварују практични учинак, и да се при јавној набавци постиже тржишно такмичење. Јавна набавка од кључне је важности у Стратегији Европа 2020., утврђеној у Комуникацији Комисије од 3. марта 2010. године под називом „Европа 2020., стратегија за паметан, одржив и укључив раст”, јер се ради о једном од инструмената утемељених на тржишту који се користе за постизање паметног, одрживог и укључивог раста, а којима се осигурава најучинковитије коришћење јавних средстава.¹⁰

4. РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ УРЕЂЕЊУ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ЈПП

Државе централне и источне Европе развиле су сложени законски оквир ЈПП-а током деведесетих година 20. века. Основни закони, попут Закона о концесијама или Закона о локалној самоуправи, били су неопходни, али не и довољни

¹⁰ Ибид., стр. 299.

за стварање повољног правно-административног окружења. Они морају бити праћени прописима који регулишу техничке аспекте ангажовања приватног сектора: секторским законима и стратегијама, поступцима јавне набавке, разним облицима управљања услугама, статусом јавних средстава и, посебно, локалном аутономијом у управљању општинском имовином. Након 1990. године земље Европске уније прихватиле су ЈПП ради подстицања својих економија и бржег развоја инфраструктуре и јавних услуга. Француска је била прва земља Европске уније која је применила моделе ЈПП-а, а потом и друге земље. Британски премијер Џон Мејџор (1992) покренуо је широку иницијативу о подстицању заједничке сарадње између јавне управе и приватног сектора, која је позната као приватна финансијска иницијатива (ПФИ).¹¹

Законодавства држава чланица јесу меродавни правни оквир за спровођење пројеката ЈПП-а у свакој држави и представљају право највишег ранга које треба задовољити при реализацији пројеката. Законодавства држава чланица у принципу су усклађена са постојећом регулативом и препорукама институција Европске уније, али садрже посебности што доста може утицати на концепцију и спровођење пројеката ЈПП-а у појединим државама. Осим законодавства врло је битно узети у обзир и посебности (политичко уређење државе, релевантне агенције, струковна удружења) институционалног оквира држава чланица Европске уније које је у спрези са законодавством. Посебности законодавног и институционалног оквира појединих држава у заступљености појединих облика, њиховим варијацијама и секторској структури изабраних пројеката зависе од доста фактора, али превасходно од различитости система јавне управе и правног наслеђа са једне стране, и релативно кратке историје примене и још увек динамичног прилагођавања самих облика ЈПП-а са друге стране.¹²

11 Дејан Миленковић, *Управно уговори – теорија, законодавство и пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2014, стр. 31.

12 Johans Tveit Sandvin, Frode Bjørge, Gunn Strand Hutchinson, Perr Olav Johansen, *Public – private partnership: A critical discussion*, Journal of Comparative Social Work 2011/2, University of Nordland, Department of Social Sciences, N-8049 Bodø, Norway, pp. 2-3.

Законодавства држава чланица Европске уније имају различите приступе уређењу ЈПП-а, па су се неке одлучиле да ову област уреде посебним законодавством (Словенија, Ирска, Немачка, Грчка, Пољска, Хрватска, Румунија), друге ЈПП уређују унутар постојећег законодавства из подручја јавних набавки (Италија, Француска, Данска), неке су успеле да развију разноврстан систем ЈПП-а без доношења конкретних закона, већ простим прилагођавањем постојећих закона новим захтевима (Чешка Република, Мађарска), а неке ову област уређују у оквиру секторских прописа (Финска, Норвешка) или доношењем једнократних одлука (Белгија).¹³

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, који је усвојен крајем 2011. године први пут је у правни систем Републике Србије уведен појам ЈПП и први пут су државни и локални органи у могућности да потребе за инфраструктуром и јавним услугама остварују према овом моделу, уз јасно утврђена правила поступања. Закон је донет ради реализације одређених циљева, и то: јачања финансијских капацитета расположивих за изградњу инфраструктуре; остваривања квалитетнијих јавних услуга; успостављања транспарентније процедуре располагања и коришћења јавних ресурса; и усклађености правног оквира ЈПП-а са прописима Европске уније и „добром праксом“. ЈПП у смислу Закона је дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Повезивање јавног и приватног сектора омогућава трајну подршку развоју и имплементацији стратегија одрживог развоја ради унапређења квалитета живота грађана. Суштина увођења приватног сектора у традиционалне јавне послове јесте смањење фискалног притиска на буџет, убрзање инфраструктурних улагања, побољшање услуга, али и подстицање раста друштвеног производа и бољег живота грађана. Закон о изменама и допунама Закона о ЈПП-у и концесијама усвојен је у фебруару 2016. године ради даљег регулисања и унапређења појединих одредаба Закона, будући

¹³ Јавно-приватно партнерство и концесије, Истраживање библиотеке Народне скупштине, Београд, 3-26/10, 2011.

да је прошло више од четири године његове имплементације, усклађивања са правним тековинама Европске уније, и побољшања контроле фискалних и финансијских импликација и ризика пројеката ЈПП-а. Такође, у децембру 2016. године поново је измењен Закон ради унапређења одређених одредаба Закона и усклађивања са међународним стандардима и најбољом међународном праксом.¹⁴

Јавне набавке представљају једно од најважнијих правно-економских и развојних процеса од великог значаја за сваку државу. Један од предуслова европских интеграција Републике Србије подразумева потребу усаглашавања законодавства Србије са правним системом Европске уније, коју у овом случају чине претходне, директива 2004/17/ЕЗ, директива 2004/18/ЕЗ, као и важеће директиве, директива 2014/24/ЕУ и директива 2014/25/ЕУ. Систем јавних набавки у Републици Србији устројен је 2002. године, након чега је још два пута донет нови Закон о јавним набавкама. Важећи Закон о јавним набавкама усвојен је 2012. године, и до данас је измењен два пута у 2015. години. Као главни разлози за доношење Закона подразумевали су: јачање економичности и ефикасности; повећање интензитета конкуренције; усклађеност са новим директивама Европске уније; и деформализација поступака јавних набавки. У погледу усклађености са новим директивама, законска решења у високој мери су усаглашена са правилима и одредбама директива (Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама и Директива 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга), и то у толикој мери да се у појединим деловима може говорити о готово потпуном прихватању и „цитурању“ решења из директива. Неке мање неусаглашености, попут рокова за подношење понуда, не могу утицати на ову генералну оцену.¹⁵

14 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Службени гласник Републике Србије“, број 88/2011, 15/2016, 104/2016.

15 Закон о јавним набавкама, „Службени гласник Републике Србије“, број 142/2012, 14/2015, 68/2015.

5. ЗАКЉУЧАК

Питање јавних набавки постаје изузетно значајно када се има у виду обим материјалних и нематеријалних средстава која се набављају и обим финансијских средстава која су неопходна за њихово покриће. Ефикасно трошење новца пореских обвезника, између осталог, подразумева и ефикасан систем јавних набавки. Међутим, искуства земаља у транзицији указују на многе слабости у јавним набавкама, као што је на пример нетранспарентност, што доводи до губитака код свих интересних страна у поступку, који се огледају кроз испоруку неквалитетног производа или услуге по цени већој од тржишне, или кроз смањење конкурентности. Стратешки циљ реформе јавних набавки је потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама и другим прописима Европске уније у области јавних набавки, као и њихова пуна имплементација у пракси. Такође, стратешки циљеви везани су за јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, уз смањење нерегуларности у поступцима јавних набавки и повећање њихове економичности и ефикасности.

Уз то, потреба да се унапреди сарадња јавног и приватног сектора, у циљу рационалнијег и ефикаснијег коришћења ресурса који су у надлежности јавне власти, постоји у читавом региону. Национална законодавства предвиђају, у одређеној мери, различита решења и делом другачији правни оквир за развијање пројеката по моделу ЈПП-а, али постоји истоветна тежња да се у складу са специфичностима појединих земаља овај облик инвестирања унапреди и подстакне веће улагање приватног капитала у јавни сектор. Иако је ова област само посредно утврђена кроз директиве и смернице ЕУ, њима се подстиче развој законодавстава држава чланица у ЈПП-а. Заокружен законски и институционални оквир у ЈПП-а није увек гарант успешног модела и експанзије ових пројеката. Међутим, јасно дефинисане процедуре стварају погодну основу за страно инвестирање и мотивишу улагања јавног сектора у јачање капацитета. Модел ЈПП-а никад није сам по себи императив, али је управо циљ свеобухватних анализа које претходе инвестирању прецизно сагледавање да ли се остварује већа додатна вредност и уштеда за пореске обвезнике

кроз овој модела финансирања или кроз традиционални начин финансирања, односно финансирање из буџета.

Иако Србија још увек нема велико искуство у овој области, у протеклих шест година, дато је позитивно мишљење Комисије за јавно-приватно партнерство на осамдесет један предлог пројекта ЈПП-а са или без елемената концесије. Већина пројеката односи се на локалне пројекте, у области градско-приградског превоза путника, јавне расвете, сакупљања комуналног отпада, производње топлотне и електричне енергије употребом обновљивих извора енергије, изградње путне инфраструктуре, изградње и одржавања канализационе мреже и друго, али је више него очигледно да модел ЈПП-а постаје најреалнија опција за реализацију локалних/регионалних/националних инфраструктурних пројеката, јер се у последњих годину дана све већи број идеја и пројеката управо креће у том правцу.¹⁶

ЛИТЕРАТУРА

Дамњановић Душан, Павловић-Крижанић Татјана, Петери Габор, *Партнерство јавног и приватног сектора, Добра и лоша искуства у земљама у транзицији*, Центар за јавну и локалну управу – ПАЛГО центар, Београд, 2010.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Службени гласник Републике Србије“, број 88/2011, 15/2016, 104/2016.

Закон о јавним набавкама, „Службени гласник Републике Србије“, број 142/2012, 14/2015, 68/2015.

Јавно-приватно партнерство и концесије, Истраживање библиотеке Народне скупштине, Београд, 3-26/10, 2011.

Јовановић Андријана, „Усклађеност правног оквира Републике Србије са прописима Европске уније у области јавно-приватног партнерства“, *Савремени међународно-правни поредак и европске интеграције Србије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.

¹⁶ Марко Шпилер, Андријана Јовановић, „Ефекти јавно-приватног партнерства као модела финансирања у Републици Србији“, *Институције и економија – шта (не) можемо урадити боље*, Универзитет Источно Сарајево и Економски факултет Пале, Андрићград, 2017, стр. 390.

Качер Хрвоје, Кружић Дејан, Перковић Анте, „Јавно - приватно партнерство“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 3/2008. Документ је доступан на Интернет презентацији: http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/200889/zb200803_603.pdf

Миленковић Дејан, *Управно уговори – теорија, законодавство и пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2014.

Шпилер Марко, Јовановић Андријана, „Ефекти јавно-приватног партнерства као модела финансирања у Републици Србији“, *Институције и економија – шта (не) можемо урадити боље*, Универзитет Источно Сарајево и Економски факултет Пале, Андрићград, 2017.

Sandvin Tveit Johans, Bjørge Frode, Hutchinson Strand Gunn, Johansen Olav Perr, *Public – private partnership: A critical discussion*, Journal of Comparative Social Work 2011/2, University of Nordland, Department of Social Sciences, N-8049 Bodø, Norway.

Commission interpretative communication on concessions under community law, Official Journal of the European Communities, C 121/2; 29. 4. 2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions, Commission of the European communities, Brussels, 30. 4. 2004; COM(2004) 327 final. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004D-C0327&from=EN>

Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European commission, March 2003. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_hr.htm

Andrijana Jovanovic

LEGAL FRAMEWORK OF THE
EUROPEAN UNION IN THE FIELD
OF PUBLIC PROCUREMENT AND
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Resume

Directives of the European Parliament and of the Council 2014/23/EU on the award of concession contracts and 2014/24/EU on public procurement define clear and unequivocal rules for the award of concessions contracts at the European Union. In addition, the understanding of the public procurement institute, as an instrument that ensures the most efficient use of public funds, leads to the improvement and increase of the efficiency of public spending. Regardless of the different approaches to public-private partnership per member states, as there is no specific legal regulation at the European Union level directly regulating the implementation of the public-private partnership projects, the EU directives and guidelines direct, recommend and encourage the development of the legislation in the member states in order to better regulate the area of public-private partnership. In addition, the *acquis communautaire* in this field includes the following chapters of European law: right of establishment and freedom to provide services, free movement of capital, public procurement, company law, intellectual property law, competition law, financial services. The main goal of this paper is to explain how the legislation in this field in the Republic of Serbia are harmonized with the *acquis communautaire*,

through the analysis of the directives and the Serbian legal framework.

Keywords: Public Procurement, Public-Private Partnership, Concession, European Union, Directive, harmonization

* Овај рад је примљен 24. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.

АНАЛИЗА НАЈБОЉИХ ПРАКСИ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

УДК 343.85:343.143

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.3>

Оригинални научни рад

Лазар Ђуровић

Министарство правде Републике Србије

Сажетак

Успостављање законске заштите узбуњивача представља релативно ново законско подручје регулисања. Изузимајући Сједињене Америчке Државе и Велику Британију, већина закона о заштити узбуњивача донета је у последњих десетак година. Имајући то у виду, потребно је нагласити да још увек не постоји консензус о томе која су решења најбоља у заштити узбуњивача. Стручњаци за ову област су готово једногласни у ставу да “оне сизе фитс алл” приступ не може бити једнако делотворан, управо због разлика и специфичности које у сваком друштву постоје. У том смислу, и питање најбољих пракси се релативизује: оно што је добра пракса и што се показало као утилитарно у једној држави, не мора нужно да одговара и донесе резултате у некој другој. Ипак, одређени стандарди и добре праксе су се искристалисале, првенствено у погледу руководећих принципа које треба имплементирати у законима који регулишу заштиту узбуњивача. У раду дат је

приказ релевантних пракси заштите узбуњивача у континенталним, англосаксонским и мешовитим правним системима.

Кључне речи: узбуњивачи, заштита, међународни стандарди.

1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

Конвенција Уједињених нација против корупције¹ у члану 33 „Заштита лица која подносе пријаве“ прописује да ће „свака држава уговорница размотрити могућност да у свом домаћем правном систему предвиди одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави у доброј намери и на разумној основи било које чињенице које се односе на кривична дела предвиђена овом конвенцијом”. Према природи правне обавезности, члан 33. који се односи на заштиту узбуњивача спада у норме које свака држава потписница конвенције мора да размотри како би се утврдило да ли су наднационалне норме у складу са домаћим законодавством. Примера ради, у српском законодавству је ова материја регулисана кроз Закон о заштити узбуњивача (Сл. Гласник РС, бр. 128/2014), *in concreto* кроз одредбе о спољашњем узбуњивању.²

Од значаја за заштиту узбуњивача под окриљем ове конвенције је и члан 8. којим се свака држава уговорница обавезује да размотри, у складу са основним начелима свог законодавства, могућност утврђивања мера и система који би јавним функционерима омогућили да лакше пријављују одговарајућим органима дела корупције када дођу до сазнања о истима у обављању својих функција, као и члан 13. Конвенције

1 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html

2 Тијана Перић Дилигенски, “Имплементирање антикоруптивних стандарда Уједињених нација из перспективе позитивног законодавства Републике Србије”, *Свеске за јавно право*, Фондација центар за јавно право, 2019, стр. 9.

у којем се свака држава уговорница обавезује да предузме одговарајуће мере да обезбеди да јавност буде упозната са надлежним телима за борбу против корупције која су наведена у овој конвенцији и омогући приступ тим телима где је потребно, у циљу пријављивања, укључујући и анонимног, било којих случајева за које се може сматрати да представљају кривично дело предвиђено овом конвенцијом.

2. ГРАЂАНСКА ПРАВНА КОНВЕНЦИЈА О КОРУПЦИЈИ И КРИВИЧНО ПРАВНА КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ

Грађанско правна конвенција о корупцији³ у члану 9. “Заштита запослених”, за разлику од *UNCAC* конвенције, обавезује државе потписнице да “обезбеде 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”.

Кривично правна конвенција о корупцији⁴ у члану 22. “Заштита сарадника и сведока” обавезује државе чланице да усвоје све неопходне мере које обезбеђују делотворну и адекватну заштиту оних које пријаве кривично дело (у складу са члановима 2-14 конвенције) или на други начин сарађују са истражним органима, као и сведока који дају исказе у погледу тих кривичних дела.

Према члану 14. грађанско-правне конвенције и члану 33. кривично-правне конвенције, надзор над спровођењем ових конвенција надгледа Група држава против корупције (ГРЕЦО). Свака држава која приступи овој конвенцији аутоматски постаје чланица ГРЕЦО-а, самим тим и субјекат надзора, уколико већ није чланица у тренутку приступања. Ваља нагласити да се ГРЕЦО извештаји не могу сматрати пер се механизмом правног транспланта међународног у националне правне системе, те да они служе првенствено

3 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html

4 <https://rm.coe.int/168007f3f5>

као средство политичког притиска на државе чланице. Иако такав притисак није занемарљив, у случајевима недостатка политичке воље, чак и да је законодавство формално на снази, на нивоу имплементације неће бити адекватних резултата.

3. РЕЗОЛУЦИЈА ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ САВЕТА ЕВРОПЕ 1729/2010 О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе 1729/2010⁵ о заштити узбуњивача указује на значај оглашавања забринутих појединаца ради заустављања понашања која излажу или би могла да изложи друге људе опасностима – као прилику за јачање одговорности и интензивирање борбе против корупције и лошег управљања, како у јавном, тако и у приватном сектору.

Резолуцијом се позивају све државе чланице да преиспитају своје прописе о заштити узбуњивача руководећи се следећим принципима: Законодавство о узбуњивачима би морало да буде свеобухватно; да се односи на узбуњиваче како у јавном тако и у приватном сектору, као и на припаднике оружаних снага и служби безбедности; дефиниција случајева обелодањивања информација који не подлежу одговорности треба да се односи на сва упозорења дата бона фиде о различитим врстама незаконитог поступања, укључујући и сва озбиљна кршења људских права која угрожавају или утичу на живот, здравље, слободу или било који други легитиман интерес појединаца као запослених или корисника услуга органа јавне власти, или пореских обвезника, односно као акционара, радника или клијената приватних компанија. Законодавство треба да кодификује релевантна питања у следећим областима права: радно право – пре свега заштита од некоректног отпуштања и других облика одмазде у вези са радним односима; кривично право и кривични поступак – пре свега заштита од кривичног гоњења за клевету, повреду службене или пословне тајне, као и заштита сведока; медијско право – пре свега заштита новинарских извора. Законодавство

5 <https://www.poverenik.rs/sr-yu/me%C4%91unarodni-dokumenti/918-rezolucija-17292010-pre-ien-tekst.html>

треба да буде усредсређено на обезбеђивање безбедне алтернативе ћутању, те да се заштити свако ко бона фиде искористи постојеће интерне канале од било које врсте одмазде (некоректног отпуштања, узнемиравања или било ког другог вида кажњавања или дискриминације), као и да идентитет „узубуњивача“ буде откривен само уз његов/њен пристанак или у случају потребе да се спрече озбиљне и стварне претње по јавни интерес.. Уколико интерни канали не постоје или не функционишу правилно, односно ако не може да се очекује да ће функционисати правилно с обзиром на природу проблема који је узубуњивач покренуо, потребно је заштитити спољне канале, укључујући и медијске.

Законодавство такође треба да предвиди негативне последице за оне који врше одмазду, а које имају за циљ њихово отпуштање или санкционисање на други начин. Спровођење и утицај националног законодавства на стварну заштиту узубуњивача треба редовно да прате и оцењују независна тела.

Резолуцијом се признаје и значајна улога невладиних организација у доприносу унапређењу општег става према узубуњивачима и у пружању савета послодавцима који желе да успоставе интерне процедуре за „узубуњивање“, потенцијалним узубуњивачима, као и жртвама одмазде.

4. ПРЕПОРУКА САВЕТА МИНИСТРА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА PR CM / REC (2014)

Савет Европе је развио правни инструмент за заштиту појединаца који пријаве или објаве податке о радњама и пропустима на радном месту које представљају озбиљну претњу или штету за јавни интерес кроз Препоруку заштити узубуњивача CM /Rec (2014)⁶ а коју је Савет министара усвојио 2014. године. Једно од основних полазишта Препоруке је потреба за додатним препознавањем да је слобода изражавања и право на тражење и примање информација основа за функционисање истинске демократије. Препознајући потребу да се додатно охрабре земље чланице, овај правни инструмент одређује низ начела којим би се требале руководити при разматрању да у

6 <https://rm.coe.int/16807096c7>

оквиру националног законодавства усвоје одредбе о заштити узбуњивача које ће се темељити на заједничким принципима. Земљама чланицама се препоручује да успоставе нормативни, институционални и правосудни оквир за заштиту појединаца који у вези са радом пријави или открије информације о угрожавању јавног интереса.

5. ЕВРОПСКА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ПРЕВАРА - OLAF

Институције Европске Уније придају велики значај заштити економских и финансијских интереса ЕУ. У циљу јачања превенције, проширења обима и побољшања ефикасности деловања у борби против превара и других противзаконитих радњи на штету финансијских интереса ЕУ, Европска комисија је 1999. године основала независно истражно тело у оквиру Европске комисије (*OLAF*)⁷. ОЛАФ је, поред овлашћења да спроводи административне истраге о преварама, одговоран и за планирање и припрему које се тичу заштите финансијских интереса Европске Уније. Споразумом између Европског парламента, Савета и Комисије, гарантује се да ће се унутрашње истраге спроводити под једнаким условима, уз поштовање људских права, тајности и заштите података. Три институције договориле су да се усвоји интерни модел одлука по ком се од генералног секретара, одељења и свих чланова особља институција, тела и агенција ЕУ очекује да у потпуности сарађују са агентима *OLAF*, те да им доставе све корисне информације у случајевима у којима постоји претпоставка преварне радње, корупције или било које друге незаконите радње, штетне за интересе ЕУ. Сваки члан институције који дође у посед таквих доказа мора, без одлагања, о томе да обавести шефа службе или генералног директора, или ако сматра да је то корисно, може контактирати *OLAF* директно.

Препознајући значај узбуњивача, у склопу *OLAF* усвојен је Правилник о узбуњивачима којим се уређује начин на који узбуњивач може ступити у контакт са телом ЕУ и/или *OLAF*.

⁷ Commission decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>

Узбуњивач има право на анонимност, и само службеници ОЛАФ-а могу контактирати с њим. Предвиђено је да се за информацију не нуди никаква награда. У овом контексту узбуњивач је службеник или други запослени у ЕУ институцији који се обавезао Статутом (чл. 22а Уредбе о службеницима) да ће иступити са релевантним информацијама. Докле год се запослени/службеник понаша у складу са правилима, он је заштићен од негативних последица од стране тела Европске Уније.

6. ОСТАЛИ МЕЂУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ

Од међународних инструмената који су такође препознали значај институционализоване заштите узбуњивача у оквиру ширег оквира за борбу против корупције, у првом реду треба споменути следећа документа: *OECD* Препорука о даљој борби против подмићивања страних званичника у међународним пословним трансакцијама⁸ из 2009. године (Секција IX.iii., Секција X.C.v., Анекс II), *OECD* Препорука о даљем развијању етичких кодекса у јавним службама⁹ (четврти принцип), Интер –Америчка конвенција против корупције, (члан III)¹⁰ и Конвенција Афричке Уније о превенцији и борби против корупције, (члан 5)¹¹.

На самиту одржаном 2011. године у Кану, лидери Г20 су затражили од *OECD* да припреми преглед водећих принципа и најбољих пракси за заштиту узбуњивача, који ће служити као референца приликом усвајања законодавства у вези са заштитом узбуњивача или накнадног оцењивања ефеката донетих прописа. Г20 чини 19 индустријски најразвијенијих земаља света и Европска Унија. У циљу испуњења наведених захтева, *OECD* је израдио документ под називом “Заштита узбуњивача – Студија о оквиру заштите узбуњивача, сажет преглед добрих пракси и водећи принципи за законодавство”¹².

8 OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

9 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service.

10 Inter-American Convention against Corruption.

11 African Union Convention on Preventing and Combating Corruption.

12 Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation.

7. ГЛАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ МЕХАНИЗАМА ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА – НАЈБОЉЕ ПРАКСЕ ЗА ЗАКОНЕ О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Препознајући улогу узбуњивача у борби против корупције, а подстакнуте међународним конвенцијама и другим релевантним документима, многе државе су се у протеклих десетак година заложиле за усвајање закона о заштити узбуњивача. У циљу подршке националним законодавствима, *OECD* (за потребе Г 20, види тачку 2.6.) и Транспаренцу Интернационал су развили независно један од другог готово идентичне водеће принципе, који треба да служе као водич приликом успостављања новог правног оквира или унапређења постојећег. Друге смернице и најбоља пракса су оне које су припремили Савет Европе (тачка 2.3.), Пројекат за одговорну владу (*Government Accountability Project*), Организација америчких држава (*Organisation of American States – OAS*), Отворени центар за демократске савете (*Open Democracy Advice Centre*), Јавна забринутост на делу (*Public Concern at Work*) и организација *Blueprint for Free Speech*. Наведене смернице садрже у себи идентичну логику и смисао, те их телеолошки посматрано можемо изједначити и третирали као интегрални део најбољих пракси које ћемо презентовати у оквиру тачке 3. Ове принципе, као што је већ речено у уводном делу, могуће је прилагодити друштвеном, политичком и културном контексту, као и постојећем правном оквиру сваке државе. У стручној јавности постоји мишљење да се ови принципи могу успешно прилагодити националним контекстима, јер иако чине сет специфичних принципа, написани су довољно широко да се поклопе са политичким и културолошким вредностима било које земље. Будући да је пракса заштите узбуњивача још увек у зачетку у многим земљама, очекивано је да се принципи заштите модификују и додатно унапређују у будућности, паралелно са развијањем националних законодавстава и пракси. У оквиру тачке 3. размотрићемо главне карактеристике механизма заштите узбуњивача, у складу са којима су формулисане препоруке за најбоље праксе у погледу законодавства за заштиту узбуњивача организације Транспаренцу интернационал, будући

да оне према нашој оцени на најбољи и најдетаљнији начин одражавају смисао и неопходни ниво заштите узбуњивача.

Најшире посматрано, узбуњивање је свако откривање информације или пријављивање везано за коруптивне, незаконите, преварне и друге “опасне” активности (укључујући стварно и потенцијално поступање супротно закону), учињене појединцима и ентитетима у или од стране организација јавног и приватног сектора, у супротности са јавним интересом.

Приликом одређивања опсега примене, добра је пракса и препорука да се широко дефинишу појмови узбуњивања и узбуњивача. Тако, требало би избегавати нумерус цлаусус приступ и дефинисати узбуњивање као свако обелодањивање или пријављивање понашања супротног закону (*wrongdoing*), укључујући али не исцрпљујући корупцију, кривична дела, друга кршења прописа као нпр. достављање лажног финансијског извештаја од стране државног органа или предузећа у државном власништву, посебне опасности везане за јавно здравље, безбедност и животну средину, злоупотребу овлашћења, штету великих размера, неовлашћену употребу јавних средстава или имовине, лоше управљање, сукоб интереса, као и активности повезане са свим набројаним.

У том смислу, узбуњивач је свако лице запослено или на други начин радно ангажовано у јавном или приватном сектору које открије информацију у вези са предметом узбуњивања, и које је због тога у ризику од одмазде. Радни аранжман у оквиру којег се може наћи узбуњивач треба да покрива и различите форме ангажовања изван традиционалног односа послодавац-запослени, као што су нпр. консултанци, приправници, волонтери, привремено запослени и бивши запослени. Заштита треба да се простире и на лица која су повезана са узбуњивачем, као нпр. лица која пружају додатне информације у вези са узбуњивањем, или лица која помажу узбуњивачу.

Основ за пружање заштите узбуњивачу треба да буде разумно веровање узбуњивача да је информација коју је открио истинита у тренутку откривања. Заштиту би требало да уживају и лица која су открила информацију која се испоставила као нетачна, уколико су поступали у доброј вери.

7.1 Руководећи принцип о заштити узбуњивача

Заштићеним лицима – свим запосленим и радно ангажованим лицима у јавном и приватном сектору, неопходно је обезбедити следеће:

- приступачне и поуздане канале за пријављивање понашања супротног закону
- робусну заштиту од свих облика одмазде
- механизме за откривање који промовишу измене постојећих законских и процедуралних недостатака и делују превентивно у погледу будућих случајева понашања супротног закону.

7.2 Заштита

Заштита од одмазде - појединци морају бити заштићени од свих облика одмазде, штете или дискриминације на радном месту које су повезане или су последица узбуњивања. Ово укључује све врсте повреда, укључујући отпуштање, пробни рад и остале радне санкције; казнене трансфере; узнемиравање; смањење радних задатака или сати; ускраћивање напредовања или обуке; губитак статуса и бенефиција; и претње таквим акцијама.

Очување поверљивости - идентитет узбуњивача не може бити откривен без његове изричите сагласности.

Терет доказивања је на послодавцу – да би се избегао санкцију или казну, послодавац мора јасно и убедљиво доказати да све мере предузете против запосленог нису биле ни у једном у смислу повезане или мотивисане, узбуњивањем.

Свесно лажно откривање није предмет заштите - појединац који свесно чини откривање за које се покаже да је лажно, предмет је могућих професионалних санкција и грађанске одговорности. Терет доказивања да је откривање било свесно лажно је на послодавцу. Предузеће се све одговарајуће мере за надокнаду онима који су погрешно оптужени.

Одрицање од одговорности - било које откривање у оквиру законодавства о заштити узбуњивача треба да буде изузето од дисциплинског поступка и одговорности у кривичном, грађанском и управном поступку, укључујући и дела клевете, увреде, заштиту ауторских права и заштиту података. Терет доказивања лежи на субјекту откривања да докаже било какву намеру узбуњивача да крши закон.

Одбијање учествовања у понашању супротном закону (wrongdoing) - запослени и други радници имају право да одбију да учествују у корупцији, незаконитим или преварним радњама. Они морају бити правно заштићени од било ког облика одмазде или дискриминације (види Заштита од одмазде, горе) уколико остварују ово право.

Очување права - сваки приватни договорени споразум или правило неважеће је уколико омета заштиту и права узбуњивача. На пример, права узбуњивача ће увек да претежу у односу на заклетве на „лојалност“ и уговоре о поверљивости/неоткривању информација закључене са послодавцем.

Анонимност – потпуна заштита мора бити обезбеђена узбуњивачу који анонимно открива информације, а накнадно му је идентитет откривен без њихове изричите сагласности.

Лична заштита - узбуњивачи чији су животи или сигурност у опасности, као и чланови њихових породица, имају право на мере личне заштите. Потребно је да се издвоје адекватни ресурси за такву врсту заштите.

7.3 Процедуре откривања информација

Пријављивање на радном месту - прописи и процедуре за узбуњивање морају: бити веома видљиве и разумљиве; одржавати поверљивост или анонимност узбуњивача (осим уколико она није изричито укинута од стране узбуњивача); обезбеђивати темељне, правовремене и независне истраге предмета узбуњивања; и имати транспарентне, извршне и благовремене механизме који се надовезују на жалбе узбуњивача на одмазду (укључујући и процес за дисциплиновање починиоца одмазде).

Пријављивање овлашћеним органима (спољашње узбуњивање) - ако пријављивање на радном месту није могуће или опортуну, појединци могу да информације открију регулаторним или надзорним органима, или појединцима изван њихове организације. Ови канали се односе на регулаторне органе, органе за спровођење истраге или закона, изабране званичнике, или специјализоване агенције установљене са циљем да примају такве информације.

Узбуњивање јавности - у случају хитне или тешке јавне или личне опасности, или упорно нерешаваног понашаја супротног закону који би могло да утиче на јавни интерес, узбуњивачи морају бити заштићени за откривање информације/обелодањивање спољним актерима, као што су медији, организације цивилног друштва, удружења, синдикати, или пословне / професионалне организације.

Откривање информације и саветодавни алати – потребно је створити широк спектар доступних канала за обелодањивање као и одговарајућих алата, које ће бити доступни запосленима и радницима државних органа и јавних предузећа, укључујући саветодавне телефонске линије, онлајн портале, “цомплианце” канцеларије и унутрашње или спољне омбудсмане. Механизми морају бити такви да обезбеђују сигурно, безбедно, поверљиво и анонимно обелодањивање информација, у складу са прописима који уређују тајност података.

Национална безбедност/службена тајна – у случајевима где се откривање информације тиче питања националне безбедности, службене или војне тајне, односно тајних података, потребно је успоставити такве поступке и гаранције за пријављивање који узимају у обзир осетљиву природу предмета, а све у циљу промовисања успешног унутрашњег праћења и решавања, као и спречавања непотребног спољног излагања. Ове процедуре треба да омогуће унутрашње узбуњивање, узбуњивање у аутономном телу за надзор које је институционално и оперативно независно од безбедносног сектора, или узбуњивање у органима са одговарајућим степеном безбедносне провере. Спољашње узбуњивање (према медијима и организацијама цивилног друштва) је оправдано у доказивом

случају хитних и тешких претњи по јавно здравље, безбедност или животну средину; уколико би унутрашње узбуњивање могло да лично нашкоди или би довело до уништења доказа; и уколико узбуњивање није учињено у намери да се нашкоди националној безбедности или појединцима. Ваља истаћи и да поверљиви подаци морају бити јасно означени као такви, и да се не могу ретроактивно означавати поверљивима, након већ учињеног узбуњивања.

7.4 Помоћ и учешће

Пун спектар правних и других лекова - пун спектар правних и других лекова мора да покрије све директне, индиректне и будуће последице у случају одмазде, са циљем свеобухватне заштите узбуњивача. Ово укључује доношење привремених мера; накнаде адвоката и посредовања; пребацивање на друго радно место; компензацију за изгубљене прошле, садашње и будућне зараде и статус; накнаде за претрпљену бол. Потребно је размотрити и стварање фонда за пружање правне помоћи и подршку оним узбуњивачима којима је потребна финансијска подршка.

Правично суђење - узбуњивачи који сматрају да су њихова права нарушена морају имати право на правично суђење пред непристрасним судом, са пуним правом на жалбу. Одлуке се морају доносити благовремено. Узбуњивачи могу позивати и унакрсно испитивати сведоке, а правила поступка морају бити уравнотежена и објективна.

Учешће узбуњивача - као информисане и заинтересоване стране, узбуњивачи морају имати могућност да дају свој допринос у каснијим истрагама или испитивањима. Узбуњивачи морају имати прилику (али не и обавезу) да појасне своје тврдње и да пруже додатне информације или доказе. Они такође морају имати право да буду обавештени о исходу било које истраге или налаза, као и да разматрају и коментаришу њихове резултате.

Системи награђивања – уколико је то могуће у оквиру националног контекста, узбуњивачи могу да приме део повраћених средстава или новчане казне, која представља

резултат узбуњивања. Друге награде или признања могу да обухватају јавна признања и награде (уколико је узбуњивач са тим сагласан), напредовање на радном месту, или званично извињење за одмазду.

7.5 Законодавна структура и имплементација прописа

Јединствено законодавство - у циљу обезбеђивања јасноће и што једноставније примене законског оквира заштите узбуњивача, препоручује се доношење једног свеобухватног закона, насупрот парцијалном или секторском приступу.

Објављивање података - орган јавне власти задужен за жалбе узбуњивача треба да прикупља и редовно објављује (најмање једном годишње) податке и информације у вези имплементације закона о заштити узбуњивача (у складу са прописима о заштити података). Ове информације би требало да садрже податке о броју примљених предмета; исходу предмета; компензацијама, правним и другим лековима (уз обавезу очувања поверљивости узбуњивача, уколико то жели); преваленци понашања супротних закону у јавном и приватном сектору; свести и поверењу у механизме узбуњивања; и време потребно за решавање предмета.

Укључивање различитих актера – у периодични преглед имплементације закона о заштити узбуњивача, као и повезаних процедура и прописа морају бити укључени кључни актери, укључујући организације запослених, пословна удружења, удружења послодаваца, организације цивилног друштва и академску заједницу.

Обука – потребно је обезбедити свеобухватну обуку за запослене и руководиоце у јавној управи и јавним предузећима. Прописи и процедуре о узбуњивању морају бити јасно постављени на радним местима у јавном и приватном сектору где се одредбе примењују.

7.6 Извршење

Орган јавне власти задужен за жалбе узбуњивача – препоручује се да независни орган прима и истражује жалбе на одмазде и неадекватне истраге учињене поводом узбуњивања. Такав орган може издавати обавезујуће препоруке и прослеђивати релевантне информације регулаторним, истражним или тужилачким органима. Орган јавне власти треба да обезбеди савете и подршку, да прати и анализира оквир заштите узбуњивача, подиже ниво свести у јавности, подстиче употребу одредби о узбуњивачима, као и да побољша друштвено прихватање узбуњивања. Независном органу је потребно обезбедити адекватна средства и капацитете за рад.

Казне за одмазду и ометање - било који чин мешања или одмазде због узбуњивања треба сматрати недоличним понашањем, и починиоци одмазде треба да подлежу професионалним санкцијама и грађанским казнама. У обзир долазе и кривичне санкције, уколико је чин одмазде посебно тежак (нпр. намерно довођење у опасност живота или безбедности узбуњивача), што зависи од контекста и криминалне политике сваке државе понаособ.

Follow up – садржај узбуњивања треба прослеђивати одговарајућим регулаторним агенцијама у сврху праћења предмета, доношења корективних мера и/или реформе јавних политика у релевантним доменама.

8. ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Државе чланице Европске уније имају различиту праксу у односу на правно регулисање заштите узбуњивача. Упркос препорукама које потенцирају целовит приступ у заштити узбуњивача, праксе у Европској унији варира од тога да у неким државама постоје закони који на свеобухватни начин регулишу ову материју, преко одредби у другим државама које регулишу заштиту узбуњивача парцијално у оквиру

различитих прописа, све до непостојања законске регулативе која се односи на заштиту узбуњивачакоје.¹³

Европска Комисија, подстакнута у првом реду скандалима у вези са убиствима новинара истраживача корупције на Малти и у Словачкој, као и скандалом у Луксембургу повезаним са великим корпорацијама и пореским преварама, одлучила је да донесе Директиву која ће се односити на заштиту узбуњивача. Тренутно је на нивоу ЕУ у току јавна расправа о садржини овог документа, а након њеног доношења, све државе чланице ЕУ ће бити у обавези да законом регулишу ово питање.

Упоређујући национална законодавства држава чланица ЕУ са најбољим праксама елаборираним у тачки 3. ове анализе, долазимо до закључка да мање од половине чланица ЕУ има на снази закон који на мање или више свеобухватан начин регулише заштиту узбуњивача. У последњих пет година приметан је законодавни тренд доношења закона о заштити узбуњивача, па су тако у оквиру јединственог закона заштиту узбуњивача уредиле Шведска (2016), Француска (2018), Ирска (2014), Италија (2017), Литванија (2017 – у примени од јануара 2019), Малта (2013), Словачка (2014), Холандија (2016).

У табели испод је приказ законодавстава држава чланица ЕУ, оцењених и упоређених са преовлађујућим међународним стандардима.

13 О утицају Европске уније детаљније код: Тијана Перић Дилигенски, *The influence of the European Union on designing of anti-corruption policy in the Republic of Serbia*, *Thematic conference proceedings of international significance volume I* 2016, Academy of Criminalistic and Police studies Belgrade, pp. 537-544.

Табела 1. Државе чланице Европске уније: обухват закона о заштити узбуњивача

НАПРЕДАН	ДЕЛИМИЧАН	НЕПОСТОЈЕЋИ ИЛИ ВЕОМА ОГРАНИЧЕН
Важећи закони укључујују свеобухватне или готово свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору	Важећи закони укључујују свеобухватне или готово свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору	Важећи закони укључујују свеобухватне или готово свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче у јавном и/или приватном сектору
Велика Британија Луксембург Румунија Словенија Ирска Француска Италија Литванија Холандија Словачка Шведска Малта	Аустрија Белгија Кипар Чешка Република Данска Естонија Немачка Летонија Пољска Мађарска	Бугарска Финска Грчка Португал Шпанија Хрватска

Оцене су засноване на мери у којој закони и прописи сваке земље пружају правну заштиту узбуњивачима од отказа, премештања на нижи положај и других облика одмазде, поред обезбеђивања канала преко којих узбуњивачи могу да открију незаконито поступање.

За оцењивање није узето у обзир да ли и колико добро закони и прописи о узбуњивачима функционишу у пракси.

Оцене одређују само у којој мери закони о узбуњивачима обухватају запослене у јавном и приватном сектору. Спровођење и примена закона нису разматрани.

Да би се проценила свеобухватност националних оквира за узбуњиваче, упоређени су закони и прописи сваке земље са 15 основних елемената законодавства о узбуњивачима наведеним у тачки 3. ове анализе, и то: широка дефиниција узбуњивања; широка дефиниција узбуњивача; широка дефиниција заштите од одмазде; механизам за пријављивање на радном месту; механизам за спољашње узбуњивање; учешће узбуњивача; систем награђивања; очување поверљивости; прихваћена анонимна пријављивања; непостојање санкције за пријављивање извршено у погрешном уверењу; орган јавне власти задужен за жалбе узбуњивача; правично суђење; сва расположива правна средства; казне за одмазду и ометање, укључивање различитих актера.

Закони земаља су оцењени као „напредни“ ако укључују свеобухватне или скоро свеобухватне одредбе и поступке за узбуњиваче који раде у јавном и/или приватном сектору. То значи да би запослени у јавном или приватном сектору који открије озбиљно незаконито поступање – под условом да је откривање извршено у складу са законом у његовој земљи – наводно био заштићен од одређених врста одмазде. Закони земље су оцењени као „делимични“ ако садрже неке одредбе, а као „не постоји или је веома ограничен“ ако закони не обухватају одредбе о узбуњивачима или су одредбе веома ограничене.

8.1 Велика Британија

Закон о објављивању информација у јавном интересу из 1998. године (*The Public Interest Disclosure Act – PIDA 1998*)¹⁴ први је закон донесен у Европи који се односи на заштиту узбуњивача, а у стручној јавности се сматра најјачим законом у Европи у овом домену и једним од најбољих у свету. Потреба за доношењем Закона постала је очигледна након низа скандала и несрећних случајева током 80-их и 90-их година прошлог

14 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

века као што су потонуће трајекта код Зебруге у Белгији, судар возова у Клепхему и експлозија нафтне платформе Пајпер алфа. Истрагама које су уследиле после ових инцидената установљено је да су радници били свесни ризика, али нису говорили о томе јер су се плашили одмазде или мислили да ће њихове сумње бити игнорисане, а у случају да јесу изразили сумње, са њиховим обавештењима није поступано на одговарајући начин. Са циљем да постигне „тешко достижну равнотежу између јавног интереса и интереса послодаваца“, Закон је приликом доношења добио широку подршку свих политичких странака, синдиката и пословног лобија.

Закон о објављивању информација у јавном интересу предвиђа више типова узбуњивања, и пружа практично аутоматску заштиту онима који интерно упуте обавештење свом послодавцу (унутрашње узбуњивање). Заштита је такође на располагању онима који врше спољашње узбуњивање, и обраћају се законом предвиђеним регулаторним телима. као што су нпр. Орган за финансијско пословање (*Financial Conduct Authority*) и Орган за здравље и безбедност (*Health and Safety Executive*).¹⁵ У одређеним околностима заштита је предвиђена и у случају узбуњивања јавности, која се у Великој Британији назива “обавештавањем ширих размера” (најчешће медија). Обавештавање ширих размера користи се ако је интерно објављивање информација било неуспешно или ако постоји разумна сумња да је унутрашње узбуњивање сувише ризично за радника. Заштита у случајевима узбуњивања јавности

15 Нерегуларности у раду јавних служби, различите преваре, корупција у телима локалне управе пријављују се Комисији за ревизију (*The Audit Commission*); неправилности у располагању средствима предвиђеним за хуманитарне сврхе пријављују се Комисији за рад хуманитарних удружења (*The Charity Commission*); неправилности у располагању средствима предвиђеним за хуманитарне сврхе пријављују се Комисији за рад хуманитарних удружења (*The Criminal Cases Review Commission*); нерегуларности везане за рад цивилног ваздушног саобраћаја, укључујући и сигурност ваздушног промета, пријављују се Комисији за цивилни ваздушни саобраћај (*Civil Aviation Authority*); нерегуларност у раду службе здравствене заштите пријављује се Комисији за ревизију здравствене заштите и инспекцију (*The Commission for Healthcare Audit and Inspection*); нерегуларности везане за ПДВ, порезе на приходе, недозвољени увоз или извоз, породилска одсуства, боловање, студентске кредите, примјену закона о минималном доходу и сл. пријављују се Управи за јавне приходе и царину (*The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*). Полицијски службеници су у почетку били изостављени из овог закона, али је касније Законом о реформи полиције из 2002. године (*The Police Reform Act 2002*), допуњен Закон о правима запослених (*Employment Rights Act*) те су полицијски службеници заштићени и имају право да доводе у питање или пријављују појаве за које сматрају да су нерегуларне Независној полицијској комисији за жалбе.

подлеже строжијим условима, а у случају да се запослени одмах обрати медијима, он ће бити заштићен само у врло екстремним ситуацијама јер узбуњивачи морају поштовати прописану интерну процедуру.

Иако закон не дефинише појам узбуњивача експлиците, одредбе Закона су усмерене на заштићено „објављивање информација од стране запосленог“. Заштита коју пружа Закон објављивању информација у јавном интересу обухвата све запослене у свим секторима, укључујући привремено запослене и запослене по уговору о делу. Његова широка примена обухвата британске раднике на прекоморским територијама, иако не покрива samozапослена лица. Закон пружа заштиту од одмазде, отпуштања, изостављања унапређења или изостављања из додатног усавршавања узбуњивача у јавном и приватном сектору, запосленом који изрази бригу (раисе цонцерн) о преварама или злоупотребама на радном месту, под условом да су деловали на одговоран начин, да су објавили информацију у доброј вери, да разумно верују да је информација истинита и да не делују због личне користи.

Преступ је овим законом широко дефинисан, и обухвата узбуњивања у вези са опасностима по здравље и безбедност или животну средину, кривична дела (прошла, садашња и будућа), погрешну примену права/пресуда, и кршење правне обавезе, или покушај да се било који од ових радњи прикрије.

Делокруг закона обухвата преступе који су се одиграли на прекоморским територијама или случајеве у којима закон примењен на одређени преступ није британски. Значајно је то да појединац не мора бити у праву у погледу закључка поводом изражене сумње, под условом да је она основана (*Babula vs Waltham Forest College* (2006)).¹⁶

Запослени који је деловао под законом наведеним условима има право да поднесе тужбу Трибуналу за радне односе (*Employment Tribunal*). Приликом утврђивања да је одређено обелодањивање информације било разумно, суд мора размотрити све околности укључујући идентитет особе којој је информација обелодањена, озбиљност пријављене ствари, да ли ризик или опасност још постоје и да ли је објављивање

16 <https://lexisweb.co.uk/cases/2006/may/babula-v-waltham-forest-college>

прекршило обавезу поверљивости коју је послодавац имао према трећој страни. Што се тиче накнаде, Закон прописује да нема ограничења у износу накнаде која се плаћа особама неоправдано отпуштеним због узбуњивања. Штавише, ако је узбуњивач отпуштен, може тражити од Трибунала за радне односе издавање привремене мере којим би задржао свој посао док траје поступак. Уколико се на суду докаже да је запослени био отпуштен због откривања информације, суд може одлучити да запослени има право да буде враћен на своје радно мјесто или има право на новчану накнаду.

Широка дефиниција преступа и запослених водећи су разлози су због којих је Закон о објављивању информација у јавном интересу истицан као пример најбоље праксе за заштиту узбуњивача, и његов приступ је преузет у законодавствима других земаља, као нпр. у Јапану, Ирске, Канади, Аустралији и Јужној Кореји.

Међутим, за петнаест година примене Закона, примећене су одређене мањкавости у заштити коју Закон пружа. Круг спорних тема односио се првенствено на кршење одредби уговора о радном односу (*Parkins vs. Sodexho Ltd* (2001))¹⁷, контраверзно тумачење концепта добре вере којим су судови у први план ставили мотиве узбуњивача наспрам јавног интереса (*Street vs Derbyshire Unemployed Workers Centre* (2005))¹⁸, неадекватне заштите од виктимизације на страни послодавца (*Manchester vs. Fecitt* (2012))¹⁹. Други проблеми који су се појавили тицали су се дефиниције запосленог, која не обухвата волонтере, неизвршне директоре, старатеље и појединце који конкуришу за посао. Поред тога, дошло је и до низа скандала и несрећних случајева у различитим секторима који су закупили пажњу јавности и додатно истакли потребу за унапређењем законодавства у домену заштите узбуњивача. Неки од тих скандала су непотребна смрт 1200 пацијената у болници у Мид Стафордширу, прислушкивање телефона од медијске корпорације Невс Интернационал, намештање Либор каматних стопа и изливање нафте у Мексичком заливу. Током

17 [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)

18 [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))

19 www.pcaw.org.uk/files/ManchesterCAJudgment.pdf

истрага и испитивања ових случајева, изашло је на видело да су радници били свесни неправилности или несавесног обављања дужности, али су били сувише уплашени да би проговорили, обраћали су се погрешним људима, или су једноставно били игнорисани.

Јуна 2013. године, Законом о предузећима и регулаторној реформи²⁰ ступиле су на снагу измене у британском законодавству о заштити узбуњивача. Учестало потписивање клаузула поверљивости и пријављивање у доброј вери препознато је као кључна препрека за потенцијалне узбуњиваче, а након учесталих јавних дебата и истакнуте потребе да се кроз појачану заштиту охрабре потенцијални узбуњивачи, на снагу су ступиле измене које су у фокус ставиле потребу да се докаже само да је пријава била учињена у јавном интересу али не и да је учињена у доброј вери. Измењена је дефиниција „обавештења“ увођењем теста јавног интереса, у покушају да се исправи пропуст примећен у случају Паркинс vs Содекс: обавештење не мора да буде дато у доброј вери како би узбуњивач добио заштиту. Међутим, уколико се обавештење даје у лошој вери, Трибунал за радне односе има право да смањи накнаду до 25 одсто.

Чињеница да се послодавац није могао сматрати посредно одговорним за случај одмазде од стране колега, остављала је узбуњивача без правних средстава борбе. У настојању да исправи законску празнину уочену након случаја Манчестер против Фесит, закон уводи личну одговорност за колеге који врше одмазду над узбуњивачем и индиректну одговорност послодавца за исто дело. У складу са новим одредбама узбуњивач има право да: не буде изложен било каквој штетној радњи од стране колега или заступника послодавца због објављивања информација; да поднесе тужбу против колега који врши недозвољену радњу али и послодавца; да сваки такав поступак третира и као поступак послодавца, независно да ли је учињено са и или без знања или одобрења послодавца. Запослени се може ослободити личне одговорности за поступке, уколико је разумно деловао у складу са захтевом послодавца, док ће послодавац моћи да се ослободи одговорности, уколико може

20 Enterprise and Regulatory Reform Act 20139, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/416/contents/made>

да докаже да предузео све разумне кораке како би спречио запосленог да угрожава узбуњивача.

8.2 Ирска

Ирска је 2014. године донела један од најсвеобухватнијих закона о заштити узбуњивача у Европи, Закон о заштићеном објављивању информација (*Protected Disclosures Act*²¹). Закон је усвојен након низа скандала и случајева разоткривања високе корупције од стране узбуњивача, што је одлучујуће утицало на политичку вољу и побољшање перцепције узбуњивања у јавности као ефикасног средства за борбу против корупције. Осмишљен по узору на Закон о објављивању информација у јавном интересу из 1998. године (*The Public Interest Disclosure Act*) Велике Британије, сматра се једним од најјачих закона о заштити узбуњивача донетим у протеклих неколико година. Законом је широко дефинисан обим заштите како у погледу појма “запослени” тако и обиму дела која могу бити пријављена, у складу са најбољим међународним праксама и препорукама Г20, Уједињених нација и Савета Европе. Тако се, осим запосленима у јавном и приватном сектору, заштита пружа и особама које су другом врстом уговора везане за послодавца, радницима агенција, припадницима оружаних снага, приправницима и др. У погледу обима дела Закон пружа заштиту за пријављивање: прошлих, садашњих и будућих кривичних дела, да законске обавезе нису или неће бити испоштоване, незаконито или могуће незаконито поступање, потенцијално угрожавање здравља, безбедности и животне средине, да је дошло или да може доћи до незаконитог или несавесног трошења јавних средстава, поступак или пропуст од стране или у име јавног тела којим је дошло до репресије, дискриминације, знатног немара или грубог лошег управљања, да су или да је вероватно да ће информације везане за било коју од наведених области бити сакривене или уништене. Закон уводи претпоставку да се свака пријава има сматрати заштићеном у складу са Законом, уколико се не докаже другачије. Намерно лажно пријављивање, односно оно за које се у складу са тестом јавног интереса не докаже ја узбуњивач

21 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>

разумно веровао да је информација истинита, не сматра се заштићеним пријављивањем.

Запослени у складу са Законом има право на заштиту како од отпуштање с радног места тако и за случај одмазде од стране послодавца и/или колега. Законодавство посвећује посебну пажњу захтеву да се у што је могуће већој мери заштити идентитет узбуњивача. Закон обезбеђује више канала пријављивања потенцијалним узбуњивачима, али прави и разлику између интерних (унутрашње узбуњивање) и ширих објављивања информација (обавештавање ширих размера, најчешће медија). У циљу подстицања запослених да користе интерне канале пријављивања, приликом пријављивања послодавцу је довољно да узбуњивач оправдано верује да потенцијално постоји незаконита радња, док је за заштићено пријављивање надлежним органима или јавно изношење података потребно задовољити више критеријуме.

Поред узбуњивача, заштиту од присиле, застрашивања, узнемиравања и дискриминације од стране трећих лица уживају и чланови његове породице. Узбуњивач ће уживати заштиту и уколико се установи да у делу које је пријављено није било незаконитости, као и право на компензацију у износу до највише пет годишњих накнада у случају неправедног отпуштања због заштићеног објављивања информација.

8.3 Луксембург

Луксембург је 2011. године донео Закон о јачању средстава за борбу против корупције (Law on Strengthening the Means to Fight Corruption²²), у складу са препорукама међународних организација. Иако Закон није посвећен искључиво узбуњивачима пер се, јер има за циљ да на свеобухватан начин регулише област превенције корупције, у стручној јавности се овај закон, макар на папиру, сматра једним од најјачих у Европи у домену заштите узбуњивача. Доношењем овог закона, истовремено су измењени и прилагођени луксембуршки закон о раду, закони који регулишу статус државних службеника и запослених у локалној самоуправи, кривични закон и закон о

22 <https://www.whistleblower-rights.org/whistleblower-protection-laws-3/>

кривичном поступку. Поједине одредбе које се тичу узбуњивања већ су постојале у наведеним прописима, али је измена тих прописа (путем убацивања одредаба које се тичу заштите узбуњивача) и посебно доношење Закона о јачању средстава за борбу против корупције окарактерисано као самостално и свеобухватно уређење области заштите узбуњивача. У текст закона инкорпорирани су многи међународни стандарди, укључујући правну заштиту за запослене у јавном и приватном сектору који пријављују корупцију, злоупотребу службеног положаја и трговину утицајем. Закон предвиђа више канала односно процедура за откривање информација, као и заштиту од одмазде. Уколико је запослени отпуштен, на такву одлуку може да изјави жалбу Радном суду (Лабоур Цоурт). Терет доказивања, је у складу са најбољим праксама, на послодавцу. Тако, послодавац мора доказати да отпуштање радника није повезано са узбуњивањем, и да је оправдано према објективним мерилима. Запослени може пријавити понашање супротно закону свом претпостављеном, Јавном тужилаштву или одговарајућем регулаторном телу. Међутим, закон пати од одређених слабости, па тако заштита није предвиђена у случају да узбуњивач контактира медије, невладине организације или друге групе ван његовог радног места, што представља велику правну празнину, а у специфичном луксембуршком друштву – малој заједници уско повезаној са високим финансијским и политичким круговима моћи, таква правна празнина може имати одлучујуће обесхрабрујући ефекат на потенцијалног узбуњивача. Још једна слабост овог закона састоји се у чињеници да није одређен посебан државни орган/агенција која би подржала имплементацију закона, као и саме узбуњиваче. Последица оваквог решења је да не постоји адекватна могућност праћења примене закона нити праксе

Што се тиче државних службеника и службеника у локалној самоуправи, закон предвиђа да државни службеници који, у складу са општим одредбама кривичног процесног права, открију чињенице до којих дошли у оквиру обављања свог посла, не могу да трпе било какав негативни утицај (финансијски или други) као резултат откривања информација. Исто важи и ако сведоче на суду о таквим чињеницама. Одредба

је формулисана на такав начин да се примењује стриктно у односу државних службеника према послодавцу и обрнуто.

Заштита узбуњивача је на сличан начин формулисана и за запослене у приватном сектору, иако за њих не постоји обавеза (која важи за запослене у јавном сектору) пријављивања информација које се односе на кривично дело.²³ Ниједан радник не може да трпи било какав негативан утицај (финансијски или други) ако је у доброј вери одбио да учествује у противправном понашању (чиме се покрива ситуација у којима запослени погрешно верује да су информације истините) или због тога што је извршио узбуњивање код послодавца, јавног тужилаштва или неког другог надлежног органа (посебно регулаторног тела) или због тога јер је сведочио у суду о таквим информацијама. Одредба предвиђа и да сваки радник који је отпуштен због узбуњивања буде враћен на посао. У том смислу, важна измена је увођење принципа обрнутог терета доказивања, где је послодавац дужан доказати да отпуштање радника није повезано са узбуњивањем.

Изменама кривично процесних одредби омогућено је проширење круга лица у јавном сектору са обавезом пријављивања информација које се односе на кривично дело. Поред државних службеника, статус узбуњивача могу добити и особе које су радно ангажоване у јавној управи, независно од одредби којим се њихов радни статус регулише. Ово проширење покрива све врсте уговорног ангажовања, као што су консултанти, волонтери, приправници, и у потпуности је у складу са општим препорукама и добром праксом.

Иновативна одредба Закона о Јачању средстава за борбу против корупције односи се на пружање могућности организацијама цивилног друштва да буду одређене као канал за откривање информација, и да у том смислу могу да подносе кривичне пријаве у случајевима повезаним са корупцијом и да врше друге радње у борби против корупције. Оваква могућност за невладине организације постојала је и раније у погледу појединих дела везаних за заштиту деце и сексуално злостављање, а изменама луксембуршког закона о кривичном поступку проширена је и на коруптивна кривична дела.

²³ Изузетак у погледу обавезе пријављивања једино постоји код кривичног дела ометања правде.

Transparency International Луксембург је прва, и до сада једина организација која је добила одобрење Владе за обављање тих активности.

9. ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Европски суд за људска права је у оквиру своје праксе препознао право на узбуњивање, и развио одговарајућу судску праксу у домену заштите узбуњивача. У протеклих десет година донео је неколико значајних пресуда.²⁴ које се тичу узбуњивања као саставног дела слободе изражавања. Међу њима се највише цитирају три пресуде на које ћемо посебно указати, јер представљају прецеденте и даљи путоказ у пракси заштите узбуњивача. Европски суд за људска права заштиту узбуњивача доводи у непосредну везу са чланом 10 Европске повеље о људским правима (слобода изражавања), и тумачи је тако да заштиту узбуњивача фактички сврстава у интегрални оквир слободе изражавања. Слобода изражавања сама по себи представља „један од основних темеља демократског друштва“.

Европски суд за људска права се нарочито бавио питањем да ли је у демократском друштву, у конкретним случајевима, било неопходно ограничавати право на слободу изражавања и санкционисати узбуњивања јавности. У ту сврху, суд је развио тест од шест корака за случајеве узбуњивања, којим се утврђује основаност или неоснованост акције предузете против узбуњивача. Тест од шест корака састоји се од утврђивања следећих чињеница:

- а) Да ли је запослени имао алтернативне канале за обелодањивање информације
- б) Постојање јавног интереса да добије обелодањену информацију
- в) Веродостојност обелодањене информације

24 Guja v. Moldova (2008); Frankowicz v. Poland (2008); Wojtas-Kaleta v. Poland (2009); Marchenko v. Ukraine (2009); Kudeshkina v. Russia (2009); Hemisch v. Germany (2011); Sosinowska v. Poland (2011); Bucur and Toma v. Romania (2013); Matuz v. Hungary (2014) and Guja v. Moldova No. 2 (2018).

г) Штета учињена послодавцу²⁵

д) Да ли је запослени деловао у доброј вери

ђ)Озбиљност казне (одмазде) према запосленом.

Изузетно је важно истаћи да неки од критеријума из теста фундаментално одступају од водећих стандарда у заштити узбуњивача (тачка 3.). Овим стандардима потпуно су неважни фактори као што су штета нанешена послодавцу, мотиви узбуњивача, и ниво одмазде коју је запослени доживео. Узбуњивачи би требало да заслужују правну заштиту независно од њихових мотива, колико је одмазда “слаба” или “јака”, те у којој мери је послодавац оштећен. Ипак, упркос овим слабостима, уколико се правилно примењује судска пракса Европског суда за људска права може бити од помоћи националним судовима у Европи приликом одлучивања о пружању заштите убуњивачима.

Гужа против Молдавије (Guja v. Moldova)²⁶. Јакоб Гужа био је 2003. године руководиоца службе за односе са јавношћу у канцеларији државног тужиоца Молдавије, када је изложио доказе о политичком притиску који је вршен ради опструкције истраге и кривичног гоњења четири полицијска службеника који су били оптужени за лоше опхођење према политичким дисидентима у притвору. Тадашњи заменик председника Парламента написао је писмо тужиоцима, у коме им тражи да се укључе у предмет, који је касније окончан. Мешање у кривичну истрагу представља кривично дело у складу са националним законодавством Молдавије. Јавни тужилац је током шест месеци скривао да је примио поменуто писмо пре него што је неприметно преиначио претходну одлуку и обуставио случај. Након тога, г. Гужа је добио фотокопију тог писма и предочио је новинарима, а да претходно није предузео ни једну радњу унутрашњег узбуњивања. Јавни тужилац му је дао отказ због објављивања документа који је требало да остане тајни документ, и за обавештавање медија пре него што је предузео било коју интерну радњу.

25 Да ли је штета нанешена послодавцу изазвана откривањем информација мања од значаја да информација буде доступна јавности у демократском друштву.

26 Гужа против Молдавије, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 14277/04, Стразбур, 12. фебруар 2008.

Букур и Тома против Румуније (*Bucur and Toma v. Romania*)²⁷. Константин Букур радио је у војној јединици Румунске обавештајне службе (СРИ) у сектору за телефонски надзор и бележење телефонских комуникација. У току свог рада наилазио је на бројне неправилности. Такође, телефони који су припадали новинарима, политичарима и пословним људима били су прислушкивани, нарочито после ударних вести или прича које су имале велики публицитет. Те неправилности пријавио је колегама и шефу, који га је због тога укорио. Године 1996. он је одржао прес конференцију у којој је објавио да румунска обавештајна служба прислушкује новинаре, политичаре и бизнисмене. Добио је отказ, а 1998. године осуђен је за незаконито прикупљање и преношење тајних информација у току вршења службене дужности и осуђен је на условну казну затвора две године. У својој представи упућеној Европском суду за људска права навео је да му је повређено право на слободу изражавања, будући да је оглашен кривим позивањем на иначе легитимни циљ спречавања и кажњавања кривичних дела која угрожавају националну безбедност. Петнаест година касније, 2013. године, Европски суд за људска права пресудио је да је румунска влада прекршила право господина Букура на слободу изражавања, а посебно његово право да саопштава информације, што није било неопходно у демократском друштву.

Хајниш против Немачке (*Heinisch v. Germany*)²⁸. Бригита Хајниш отпуштена је без отказног рока 2005. године са посла који је имала у берлинском геријатријском Дому за негу у власништву фирме Вивантес, након што је полицији поднела кривичну пријаву за превару и занемаривање бриге о пацијентима првенствено због недовољног броја запослених и због навођења да запослени фалсификују извештаје о пруженим медицинским услугама. Након окончања уговора о раду, Хајниш и синдикат чији је члан почињу да дистрибуирају брошуре са подацим о лошем третману пацијената у Дому за негу.

27 Букур и Тома против Румуније, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 40238/02, Стразбур, 8. јануар 2013.

28 Хајниш против Немачке, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 28274/08, Стразбур, 21. јул 2011.

Неколико немачких судова донело је одлуке против враћања гђе Хајниш на посао. Један судија изјавио је да она не заслужује да буде заштићена од отказа, из разлога што кривична пријава коју је поднела није резултирала подизањем оптужби против фирме или запослених. Европски суд за људска права донео је пресуду у корист госпође Хајниш, чинећи тај случај највећим немачким случајем везаним за проблематику узбуњивача последњих деценија. Европски суд за људска права је одлучио да национални судови нису омогућили адекватан баланс између потребе да се заштити репутација послодавца и потребе да се заштити слобода изражавања запослених, те да је у овом конкретном случају повређен члан 10. Конвенције.

Гледано кроз призму шестоделног теста, можемо извући следеће закључке у погледу правних ставова Европског суда за људска права везаних за заштиту узбуњивача: Букур и Тома против Румуније (Букур анд Тома в. Романиа)

а) У погледу постојања алтернативних канала за обелодањивање информације, односно дужности очувања тајности документа у случају Гужа против Молдавије, суд је утврдио да обелодањивање у првом реду треба да буде извршено надређеном или другој надлежној институцији или телу. Ово опште правило ће се примењивати увек, изузев у случају када је јасно неспроводиво (цлеарлу импрактицабле) да се информације, као последње средство, објављују у јавности.

б) Општи закључак Европског суда за људска права је да у оквиру члана 10 Конвенције нема превише простора за било какве рестрикције у погледу јавне дебате о питањима од јавног интереса. У пресуди Европског суда за људска права донешеној у Гужину корист, наводи се да “нема сумње да су то веома важна питања у демократском друштву, која спадају у оквире политичке дебате, те да јавност има легитимни интерес да о истима буде обавештена,”.

ц) У вези са веродостојности обелодањене информације, Европски суд за људска права у случају Гужа в. Молдавија наводи: “Слобода изражавања носи са собом и дужности и одговорност и било која особа која одлучи да обелодани информацију мора пажљиво верификовати, до мере до које околности дозвољавају, да је иста прецизна и поуздана. У

пресуди Букур и Тома в. Румунија, суд је додатно прецизирао шта се под тиме подразумева, и утврдио да је узбуњивачу довољан “разуман основ (реасонабле гроундс) да поверује да је информација коју је обелоданио истинита”.

д) Када се ради о утврђивању штете учињене послодавцу, суд је у случају Гужа в. Молдавија стао на становиште да мора постојати сразмера између права јавности да зна, односно јавног интереса, и евентуалне штете коју је претрпео орган јавне власти: “Суд мора да измери штету, уколико је постојала, коју је претрпео орган јавне власти као резултат обелодањивања, као и да процени да ли таква штета претеже над јавним интересом да таква информација буде обелодањена”.

е) У погледу утврђивања мотива лица које је извршило узбуњивање, односно деловања узбуњивача у доброј вери, Европски суд за људска права је стао на становиште да је мотив који стоји иза деловања запосленог још један од детерминишућих фактора код одлучивања да ли одређено обелодањивање треба да буде предмет заштите или не: “... деловање мотивисано личним антагонизмом или очекивањем одређене предности, укључујући новчану добит, не би могло бити оправдано посебно јаким нивоом заштите” (Гужа в. Молдавија).

ф) Код процене озбиљности предузете одмазде према запосленом, Европски суд за људска права узима у разматрање да ли је одмазда имала негативне последице на каријеру узбуњивача, као и да ли је одмазда имала одвраћајући ефекат на друге запослене у погледу инхибиције или обесхрабривања истих да се користе узбуњивањем. „Отпуштање запосленог због пријављивања противправног понашања сматра се најтежом могућом санкцијом, која може потенцијално обесхрабрити друге да пријављују противправно понашање.“

10. ПРЕГЛЕД СТАЊА У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА Г 20

Г20 (Група 20) чини 19 економски најразвијенијих земаља света, заједно са Европском Унијом као ентитетом. Чланови Г20 земаља су министри финансија и гувернери

националних банака Аргентине, Аустралије, Бразила, Француске, Немачке, Индије, Индонезије, Италије, Јапана, Јужне Африке, Јужне Кореје, Канаде, Кине, Мексика, Русије, Саудијске Арабије, Сједињених Америчких Држава, Турске, Уједињеног Краљевства и гувернер Европске централне банке. Као и у оквиру Европске Уније, ниво позитивног законодавства у државама Г20 знатно варира, од непостојања законодавног оквира за заштиту узбуњивача (Русија), преко солидно постављеног законодавства али недовољно ефикасне имплементације (Јужноафричка Република), до детаљно разрађених стандарда кроз различите механизме заштите узбуњивача (Сједињене Америчке Државе). У тачки 6. ћемо се осврнути на главне карактеристике прописа три државе чланице Г 20 (Јапан, Руска Федерација и Јужноафричка Република) у домену заштите узбуњивача, уз напомену да се ради о државама са дијаметрално различитим социолошким и културним обрасцима и наслеђем, због чега су између осталог и узете у разматрање.

10.1 Јапан

У Јапану је од 2004.године на снази Закон о заштити узбуњивача.²⁹ Заштита коју закон пружа сматра се, макар на папиру, свеобухватном, и у добром делу је у складу са најбољим праксама за законодавство о узбуњивачима. Закон обухвата узбуњивање у јавном и приватном сектору, предвиђа широку дефиницију узбуњивача као и дефиницију понашања супротног закону. Такође, Закон широко дефинише заштиту од одмазде, као и основ деловања узбуњивача. На парцијалан начин регулише се опсег канала за пријављивање, како интерних тако и екстерних (нарочито према медијима), као и правни лекови због одмазде извршене према узбуњивачу.

Јапански Закон о заштити узбуњивача забрањује предузећима и државним институцијама да спроводе неправедан третман према запосленом или било какав облик одмазде због узбуњивања, као што је отказ уговора о раду, деградација на ниже радно место или умањење зараде.

29 <http://www.drasmuszodis.lt/userfiles/Japan%20Whistleblower%20Protection%20Act.pdf>. У примени од 2006. године.

Међутим, велики недостатак закона је што не предвиђа никакве санкције за послодавца и запослене у случају одмазде.

Још један проблем са законом је да поставља превише строге услове за заштиту узбуњивача који врше спољашње узбуњивање у медијима. Према слову закона, узбуњивач мора мора имати разумну основу да верује да би пријављивање неправилности у оквиру компаније или владине агенције довело до уништења доказа. Овакви престрого постављени услови онемогућавају активну улогу медија у конкретним случајевима.

Јапан је био критикован због доношења Закона о заштити тајних података.³⁰ Усвојен у децембру 2013. године, закон прописује да државни службеник који ода поверљиве информације може бити кажњен затворском казном од десет година, а особе које подстичу цурење информација затворском казном од пет година. Закон о заштити тајних података односи се на области одбране, дипломатије, борбе против тероризма и контраобавештајне делатности. Такође, омогућава влади - не само у наведеним областима - да запечати одређена документа до 60 година. Није потребно посебно објашњавати да доношење наведеног прописа представља корак назад у погледу узбуњивања у јавном сектору.

На овом месту упутно је подсетити се друштвеног контекста и опште друштвене климе у јапанској култури, где се нарочито цени лојалност као врлина. Дискутовање о осетљивим темама на отворен и директан начин није на цени у јапанском друштву, због тога јер то може пореметити врхунску фундаменталну вредност код Јапанаца – хармонију. Стога ни не чуди да су сами јапански званичници признали да се закон о заштити узбуњивача не употребљава често.

Дванаест година примене закона показало је да постоје правне празнине и животне ситуације на које закон нема одговор. Имајући то у виду, формирана је радна група која тренутно разматра измене закона о заштити узбуњивача, а нека од питања која смо споменули су предмет разматрања. Разматрају се и друга питања, као што је нпр. проширење опсега заштите због узбуњивања, као и да ли заштита треба

30 Act on Protection of Specified Secrets (2013).

да буде проширена на бивше запослене, чланове извршних и надзорних одбора као и лица повезана са клијентима компанија.

10.2 Руска федерација

Руска Федерација је 2006. године усвојила Конвенцију Уједињених нација о борби против корупције, као и Грађанско правну конвенцију о корупцији и Кривично правну конвенцију о корупцији Савета Европе. Иако је било очекивано да након ратификовања наведених међународних инструмената уведе адекватне механизме за борбу против корупције у националне прописе, међу којима би значајно место заузимало узбуњивање, то се није догодило. У септембру 2008. године, Национални савет за борбу против корупције утврдио је пакет антикорупцијских закона и поднео на усвајање Државној Думи. Међутим, на састанку радне групе Државне Думе за борбу против корупције, одлучено је да се уклоне одредбе које се односе на узбуњиваче. Као резултат тога „Савезни закон за борбу против корупције”³¹ из 2008. године, не садржи никакве одредбе у домену заштите узбуњивача. Једина заштита коју држава пружа на основу овог закона је за државне службенике који пријављују нуђење мита упућеног лично њима (али не и осталим државним службеницима).

У Руској Федерацији је предвиђена законска заштита сведока и жртава, која се аналогно може применити и на заштиту узбуњивача. Прописи који уређују заштиту сведока и жртава нису у складу са најбољим праксама заштите узбуњивача, јер не уређују материју на јасан и свеобухватан начин у оквиру једног прописа, као што је то случај са законодавствима које оцењујемо напредним. Стога је Руска Федерација пример праксе коју би требало избегавати када је заштита узбуњивача у питању. Прописи који уређују заштиту сведока и жртава су: Устав Руске Федерације, Кривични закон, Кривично процесни закон, Федерални закон “О државној заштити сведока, жртава и других учесника у кривичном поступку”³², Декрет Владе Руске Федерације “О сигурносним мерама за учеснике у кривичном

31 Federal Law on Anti-Corruption (2008).

32 The Federal Law from the 20th of August 2004, N 119-FZ “about state protection of victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings”.

поступку³³, Одлука Уставног суда “О правима жртава да буду упознати са подацима”³⁴, Декрет Владе Руске Федерације “О одређивању нивоа штете учињене људском здрављу”³⁵, Декрет Владе Руске Федерације “О Правилима накнаде за жртве, сведоке и друге учеснике у кривичном поступку”³⁶, Декрет Владе Руске Федерације “О заштити података за заштиту жртава, сведока и других учесника у кривичном поступку”³⁷.

У погледу заштите узбуњивача, од свих наведених прописа, једини пропис који се, на веома ограничен начин, бави заштитом узбуњивача је Федерални закон “О државној заштити сведока, жртава и других учесника у кривичном поступку” Члан 9. наведеног прописа предвиђа да “државни и општински службеници који пријављују коруптивне активности, подстрекивање на извршење коруптивне активности или пропусте у вези са пружањем и прикупљањем података за потребе обелодањивања имовине, уживају заштиту државе, у складу са законима Руске Федерације”. Из ове одредбе уочава се веома уска дефиниција узбуњивача, као и опсега онога што се сматра противправним понашањем. Закон има и друге недостатке, напоменућемо на овом месту само неке: не предвиђају се никакве одредбе за анонимно пријављивање; осим генералне одредбе “заштита државе” се ни на један начин не разрађује даље у погледу одмазде према узбуњивачу; закон се односи искључиво на узбуњиваче у јавном сектору. Узбуњивачи у приватном сектору не могу се сматрати заштићеним према овом пропису.

Да би узбуњивач у јавном сектору добио заштиту по основу овог закона, потребно је да јавно иступи, то јест да изврши узбуњивање јавности. Након тога следи дуг и напоран

33 The Government Decree of the Russian Federation from the 27th of October 2006, N 630 “About security measures for participants of the criminal judicial proceedings”.

34 The Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation from the 11th of July 2006, about the rights of victims of criminal cases to get acquainted with files.

35 The Government Decree of the Russian Federation from the 17th of August 2007, N 522 “About determining the level of harm made to human health”.

36 The Government Decree of the Russian Federation from the 11th of November 2006, N 664 “About the Rules of payments to victims, witnesses and other participants of criminal judicial proceedings as a state protection”.

37 The Government Decree of the Russian Federation from the 3rd of March 2007, N 134 “About protection of information for protecting victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings”.

судски процес. Интересантно је споменути законско решење које предвиђа помоћ државе у проналажењу новог посла за узбуњивача. Међутим, према подацима руског огранка *Transparency International*, за такву врсту помоћи не постоје средства за рад, те нема ни забележених случајева.

10.3 Јужноафричка Република

Јужноафричка Република од 2000. године има на снази Закон о заштити узбуњивача (*Protected Disclosures Act - PDA*).³⁸ Закон се примењује на запослене у јавном и приватном сектору, а обухвата противправна понашања у држави и ван ње, под условом да је одређено понашање противправно и у односној држави. У запослене се убрајају све особе које примају накнаду у било ком својству или асистирају на било који начин, изузев „независних уговарача“. Дефиниција обелодањивања је веома широка, и укључује кривична дела, пропуштање извршења правне обавезе, опасност по здравље и безбедност, штету по животну средину, погрешне пресуде, дискриминацију као и прикривање свега наведеног. Дефиниција одмазде или „професионалне штете“ у односу на коју узбуњивач ужива заштиту је такође веома широко постављена. Обелодањивање може бити извршено у оквиру више канала – закон предвиђа унутрашње и спољашње узбуњивање, као и узбуњивање јавности. Слабе тачке закона односе се на непостојање државног органа који би пратио примену закона, што узрокује проблеме у имплементацији. Такође, нема предвиђених санкција за запослене који врше одмазду према узбуњивачу, као ни одредби посвећених анонимном пријављивању и заштити поверљивости.

Неколико година Одељење за правосуђе и Уставни развој радило је на изменама и допунама PDA закона, да би 2014. године објавило нацрт за јавну расправу. Тек 2017. године закон је измењен,³⁹ закона, да би 2014. године објавило нацрт за јавну расправу. Тек 2017. године закон је измењен, а главне измене односе се на проширење заштите која сада обухвата

38 Protected Disclosures Act (2000). <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-026.pdf>

39 Protected Disclosures Amendment Act (2017) <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2017-005.pdf>

и нестандартне облике радног ангажовања у смислу да се заштита односи не само на запосленог већ и на радника. Даље, закон омогућава заштиту за узбуњивача који је био позван на кривичну или грађанску одговорност због наводног кршења клаузуле поверљивости или уговорне обавезе. Закон је повећао и захтеве према послодавцима у погледу степена информисања узбуњивача, а проширио је и круг тела којима се може извршити обелодањивање. Узбуњивање је према закону из 2000. године могло бити извршено према адвокату („*legal practitioner*“), послодавцу у оквиру било које постојеће процедуре предвиђене од стране послодавца, члану Владе или Кабинету покрајинске Владе („*member of Cabinet or of the Executive Council of a province*“), Заштитнику грађана, Државном ревизору или „било којој другој особи или институцији, на пример медијима“. Овог круга лица и органа сада су експлиците додати Јужноафричка комисија за људска права (*South African Human Rights Commission*), Комисија за једнакост полова (*Commission for Gender Equality*), Комисија за промоцију и заштиту права културних, верских и лингвистичких заједница (*Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*) и Комисија за јавну службу (*Public Service Commission*).

11. ОСТАЛЕ (АДМИНИСТРАТИВНЕ И ПРЕДСУДСКЕ) ПРАКСЕ ЗАШТИТЕ УЗБУЊИВАЧА

Предмет ове анализе су најбоље законодавне праксе у заштити узбуњивача. Ипак, поред законодавних постоје релативно развијене административне и предсудске праксе заштите узбуњивача, које се фокусирају на изградњу односа поверења са узбуњивачем, начин комуникације, психосоцијалну подршку, различите видове подршке узбуњивачу у сваком конкретном случају обелодањивања информација и друге аспекте који имају за циљ адекватно вођење случаја узбуњивања. Ова пракса постоји у земљама где је успостављен посебан државни орган/агенција задужен за узбуњивање, као и у државама где делују јаке и добро организоване невладине организације у домену заштите узбуњивача, у првом реду

у Сједињеним Америчким Државама и Великој Британији. Наведене праксе нису легислативног карактера чиме излазе ван оквира анализе, те стога неће бити предмет разматрања, али сматрамо упутним да представимо неке карактеристичне примере у циљу приказивања целокупне слике садржине и обима заштите узбуњивача.

Примери добре праксе у административној и предсудској заштити узбуњивача укључују следеће технике:

- Укључити узбуњивача у одлуку о приступу који ће бити употребљен у истрази. Потребан је опрез да из начина спровођења истраге коју спроводи нпр. агенција, другим запосленима и послодавцима не постане јасан идентитет узбуњивача. Потребно је објаснити узбуњивачу да ће цео процес бити дуг, а да је исход неизвесан.
- Обезбедити континуитет контакт особе која комуницира са узбуњивачем. Потребно је успоставити поверење да би узбуњивач открио свој идентитет. Позиви су обично у почетку анонимни.
- Обезбедити адекватно “вођење случаја” (*case management*). Информације које се добију су најчешће само један део података потребних за изградњу случаја, а квалитетно вођење случаја омогућава постојање добре процене када је довољно информација прикупљено. Вођење случаја је важно и накнадно за follow-up, медијацију, заштиту итд.
- Добровољни трансфер. Препоручује се понудити добровољни трансфер у друго одељење. Ово је карактеристично за јавни сектор.
- Социопсихолошка подршка узбуњивачу. Неопходност социопсихолошке подршке се намеће сама по себи, имајући у виду одмазду и непријатељски став околине према узбуњивачу, као и ниво доживљеног стреса који се протеже на дуги временски период
- Комуницирати исход истраге на добар начин. Ниво комуникације варира у зависности од околности. Овде ваља указати на ткз. “*trade off*” исхода истраге и узбуњивања: потребно је пронаћи начин да се

истовремено комуницира са узбуњивачем, а да се притом не угрози кривична истрага. У случају да су узбуњивачи погрешно веровали да је информација коју су обелоданили истинита, треба им објаснити где су погрешили.

– Правити извештаје са збирним подацима. Сматра се да објављивање збирних података има охрабрујући ефекат на будуће узбуњиваче.

– Са друге стране, у оквиру ових техника заштите, развиле су се одговарајуће корисне праксе у погледу онога што би требало избегавати. Тако, на пример, препоручује се избегавање обавештавања послодавца о постојању заштите, комбиновање тела за саветовање (нпр. СОС линије) и истрагу, дугог протока времена без комуникације са узбуњивачем, неадекватне и неозбиљне телефонске линије и др.

12. ЗАКЉУЧАК

Водећу улогу у осмишљавању најбољих пракси заштите узбуњивача имале су међународне организације, у првом реду Уједињене Нације, Савет Европе и *OECD*. Немерљив допринос процесу обликовања добрих пракси дале су водеће невладине организације у овој области, као што су *Transparency International*, *Public Concern at Work*, *Government Accountability Project*, *Blueprint for Free Speech* и друге. У погледу држава чланица Европске уније од значаја је судска пракса Европског суда за људска права. Питање најбољих пракси и поред свега тога остаје и даље отворено, а на свакој је држави да успостави оквир заштите узбуњивача који највише одговара њеном сопственом друштвеном контексту.

ЛИТЕРАТУРА

Букур и Тома против Румуније, Пресуда, Европски суд за људска права, Представка бр. 40238/02, Стразбур, 8. јануар 2013;

Грађанско правна конвенција о корупцији https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdjivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html.

Заштита узбуњиваца - Компаративна анализа - студија за Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Пол Стивенсон, 2012.

Заштита узбуњивача, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2013.

Конвенција Уједињених нација против корупције https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html.

Кривично правна конвенција о корупцији <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

Перић Дилигенски, Тијана, “The influence of the European Union on designing of anti-corruption policy in the Republic of Serbia”, *Thematic conference proceedings of international significance volume I* 2016, Academy of Criminalistic and Police studies Belgrade, pp. 537-544.

Перић Дилигенски, Тијана, “Имплементирање антикоруптивних стандарда Уједињених нација из перспективе позитивног законодавства Републике Србије”, *Свеске за јавно право*, Фондација центар за јавно право, 2019, стр. 1-17.

Препорука Савета Министара о заштити узбуњивача CM/Rec (2014) <https://rm.coe.int/16807096c7>.

Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе 1729/2010 о заштити узбуњивача <https://www.poverenik.rs/sr-yu/me%C4%91un narodni-dokumenti/918-rezolucija-17292010-preien-tekst.html>.

A best practice guide for whistleblowers legislation, Transparency International, 2018.

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf;

Analiza zaštite zviždača u državama članicama europske unije, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, Sektor za suzbijanje korupcije, 2009;

Babula vs Waltham Forest College (2006) <https://lexisweb.co.uk/cases/2006/may/babula-v-waltham-forest-college>.

Breaking the Silence: Strengths and Weaknesses in G20 Whistleblower Protection Laws, Blueprint for Free Speech, Griffith University, The University of Melbourne, TI Australia, 2015.

Commission decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>.

Enterprise and Regulatory Reform Act 20139 [https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/416/contents/made](https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2014/416/contents/made;);

Federal Law on Anti-Corruption - Russia (2008).

Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure, EDPS, July 2016.

<http://www.drasmuszodis.lt/userfiles/Japan%20Whistleblower%20Protection%20Act.pdf>

Inter-American Convention against Corruption http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp.

Law on Strengthening the Means to Fight Corruption <https://www.whistleblower-rights.org/whistleblower-protection-laws-3/>.

OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay-documentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2007\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplay-documentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2007)1&docLanguage=En).

Parkins vs. Sodexho Ltd (2001) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-000-1860?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

Protected Disclosures Act – PDA <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-026.pdf>.

Protected Disclosures Act <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

Protected Disclosures Amendment Act (2017) <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2017-005.pdf>.

Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU, Country Report: Luxembourg, TI Luxembourg, 2013.

Road Map Anti Fraud Action Plan EU, 2018.

Street vs Derbyshire Unemployed Workers Centre (2005) [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transition-Type=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/D-006-6596?transition-Type=Default&contextData=(sc.Default)).

Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, OECD.

Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, OECD.

The Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation from the 11th of July 2006, about the rights of victims of criminal cases to get acquainted with files.

The Federal Law N 119-FZ “about state protection of victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings” - Russia (2004).

The Government Decree of the Russian Federation from the 11th of November 2006, N 664 “About the Rules of payments to victims, witnesses and other participants of criminal judicial proceedings as a state protection”.

The Government Decree of the Russian Federation from the 17th of August 2007, N 522 “About determining the level of harm made to human health”.

The Government Decree of the Russian Federation from the 3rd of March 2007, N 134 “About protection of information for protecting victims, witnesses and other participants of the criminal judicial proceedings”.

The Government Decree of the Russian Federation, N 630 “About security measures for participants of the criminal judicial proceedings” (2006).

The Public Interest Disclosure Act – PIDA <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>.

Whistleblower Laws: International Best Practice, Griffith University, 2008.

Whistleblowing in Europe, Legal protection for whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013.

Manchester vs. Fecitt (2012) www.pcaw.org.uk/files/FecittvManchesterCAjudgment.pdf.

Lazar Djurovic

THE BEST PRACTICES ANALYSIS OF WHISTLEBLOWERS PROTECTION

Resume

Establishing legal protection for whistleblowers is a relatively new legal area of regulation. With the exception of the United States and Great Britain, most of the laws on the protection of alarms have been enacted in the last ten years. With that in mind, it needs to be emphasized that there is still no consensus on what solutions are best in whistleblower protection. Experts in this field are almost unanimous in the view that the one-size-fits-all approach cannot be equally effective, precisely because of the differences and specificities that exist in every society. In this sense, the question of best practices is also relativized: what is good practice and what has proven to be utilitarian in one country does not necessarily correspond and produce results in another. However, certain standards and good practices have crystallized, primarily with regard to the guiding principles to be implemented in laws governing the protection of whistleblowers. The paper presents relevant practices for the protection of whistleblowers, in continental, Anglo-Saxon and mixed legal systems.

Keywords: whistleblowers, protection, international standards

* Овај рад је примљен 21. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.

УЛОГА РЕМ-А У МОНИТОРИНГУ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА У СРБИЈИ – ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2016, 2017, И 2018. ГОДИНЕ

УДК 324:659.3/.4“2016/2018“

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.4>

Прегледни рад

Јелена Вујановић

*Докторанд, Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду*

Сажетак

У овом раду извршићемо анализу рада РЕМ-а у погледу надзора електронских медија у току изборних кампања 2016, 2017. и 2018. године.

Циљ овог рада је прво, да утврди зашто Савет РЕМ-а није објавио извештај о надзору над радом емитера током изборне кампање за парламентарне изборе 2016. и да ли је и како РЕМ вршио надзор над радом емитера током изборне кампање за председничке изборе 2017. и локалне изборе 2018. године. И друго, да утврдимо да ли је такво деловање Савета РЕМ-а последица лошег законског оквира или нечег другог, те да ли постоји простор за побољшање рада РЕМ-а у погледу обезбеђивања правила о заступљености на електронским медијима у току изборних кампања, који су важан сегмент правила за фер изборе.

У том смислу анализираћемо законски оквир који се односи на рад РЕМ-а у току изборних кампања, деловање Савета РЕМ-а у изборним кампањама које су предмет овог рада, претходне праксе овог тела у току изборних кампања и покушаћемо да дамо одређене препоруке за побољшање регулаторног оквира и начина рада РЕМ-а у изборним кампањама.

Кључне речи: РЕМ, медији, изборна кампања, мониторинг

1. УВОД

У првом делу рада представићемо правни оквир, циљеве и надлежности РЕМ-а и дотаћи се питања независности овог тела. Други део посветићемо правилима која се односе на рад медија и рад РЕМ-а у изборним кампањама, а након тога ћемо се осврнути на рад овог тела у изборним кампањама 2016, 2017. и 2018. године, као и на предходне праксе у раду РЕМ-а у изборним кампањама. У последњем делу рада покушаћемо да закључимо каква је била улога РЕМ-а у контроли емитера у току изборних кампања које су предмет овог рада и заштити правила о равноправном третману свих изборних учесника и које су препоруке за побољшање рада РЕМ-а у овој области.

2. ЦИЉЕВИ, НАДЛЕЖНОСТИ И РАД РЕМ-А

Независна, одговорна и стручна регулација медија је важна претпоставка за заштиту слободе мишљења и изражавања. Ово нарочито важи за изборне кампање и деловање медија у изборним кампањама, јер се путем медија представљају политички актери и бирачи добијају информације на основу којих одлучују за кога ће гласати, а са друге стране постоје бројне злоупотребе које крше право бирача на објективно информисање и право политичких актера да буду представљени без дискриминације и равномерно заступљени.

Деловање електронских медија је уређено Законом о електронским медијима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/2014 и 6/2016 - др. закон), Законом о јавним медијским сервисима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016), Законом о јавном информисању и медијима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење), Законом о електронским комуникацијама („Сл. гласник РС“ бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС и 62/2014), те Законом о оглашавању (“Сл. гласник РС”, бр. 6/16). Законом о електронским медијима дефинисане су надлежности и начин рада Регулаторног тела за електронске медије.

„Регулаторно тело за електронске медије (у даљем тексту: РЕМ) је самостална независна регулаторна организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу: делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији; унапређивања квалитета и разноврсности услуга електронских медија; доприноса очувању, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања; у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама Закона о електронским медијима, на начин примерен демократском друштву.“¹

На основу Закона о електронским медијима, којим су дефинисане надлежности РЕМ-а, ово регулаторно тело између осталог издаје дозволе за пружање медијске услуге; контролише рад емитера и стара се о примени закона; изриче мере и прописује правила која су обавезујућа за пружаоце медијских услуга; одлучује о пријавама у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга; утврђује ближа правила у вези са заштитом достојанства личности и других личних права, заштитом права малолетника, забраном говора мржње и др.² Када је у питању контрола рада пружаоца медијских услуга, РЕМ посебно надгледа да ли они поштују обавезе које се тичу програмских садржаја.

РЕМ је дужан да контролу рада медија врши редовно, по службеној дужности, али и по жалбама правних и физичких

1 Регулаторно тело за електронске медије, *О нама*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/o-nama>.

2 Закон о електронским медијима, доступно на: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html;

лица, која имају право да уложи притужбу ако сматрају да је неким медијским садржајем повређен њихов лични или општи интерес³, а РЕМ има право да за кршење прописа изрекне опомену, упозорење или забрану емитовања програмског садржаја на 30 дана, те да покрене прекршајни или кривични поступак.

ЕУ директиве (рецимо Директива о аудиовизуелним услугама) и пракса, као и сам Закон о електронским медијима, који је усклађен са поменутом Директивом, предвиђају да је РЕМ независан у свом раду. Студија коју је Европска комисија наручила⁴ истакла је да независност регулаторних тела подразумева функционалну (доношење одлука и рад без политичког и уопште спољног утицаја), организациону (самостално уређивање сопственог функционисања) и финансијску независност (сопствени извори финансирања и самосталност у финансијском планирању).

Међутим, ова три аспекта независности су у случају РЕМ-а прилично угрожена. Органи РЕМ-а - Савет и председник Савета, од 2016. године раде у непотпуном саставу јер Народна скупштина није потврдила избор свих чланова. Савет РЕМ-а тренутно ради са 6 од предвиђених 9 чланова и без председника Савета. Чланове Савета бира Народна скупштина, што значи да их бирају оне странке које су тренутно на власти и имају већину у Народној скупштини, што доводи у питање независност овог тела и оставља могућност за политички утицај. Тако рецимо Скупштина 2016. није изабрала члана Савета ког предлажу удружења за заштиту људских права иако је предлог стигао на прописан начин и у предвиђеном року. Поред тога, „4 од 9 чланова Савета предлажу политичка тела: надлежни одбор Народне скупштине, надлежни одбор Скупштине АП Војводине и национални савети националних мањина“⁵, што оставља простор за политички утицај, као и чињеница да нису

3 Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>.

4 Бетер медиа, *Правне студије: Независно Регулаторно тело за електронске медије*, доступно на: <http://www.bettermedia.rs/pravne-analize/nezavisno-regulatorno-telo-za-elektron-ske-medije/>

5 ЦРТА, Предизборна тишина у РЕМ-у: Улога Регулаторног тела за електронске медије у изборном процесу, доступно на: http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf

прецизно прописане квалификације које треба да има члан Савета РЕМ-а, те може бити предложено лице које не испуњава стручне, али испуњава политичке критеријуме.

РЕМ извештај о свом раду подноси Народној скупштини. Од 2014. године када је уведена обавеза подношења Годишњег извештаја РЕМ-а Народној скупштини, та обавеза ниједном није испуњена⁶, односно извештаји јесу долазили до чланова Одбора за културу и информисање Народне скупштине, али о њима ни једном није расправљано у пленуму.

Организациона независност је додатно угрожена начином доношења статута и положајем запослених у РЕМ. Статут се доноси двотрећинском већином чланова Савета, али га мора потврдити Народна скупштина што још увек није учињено те се примењује Статут РРА из 2005. године, а на запослене се примјењују прописи о положају запослених у државној служби чиме се ограничава флексибилност у односу на кадровску политику.⁷

На функционалну независност додатно може утицати и то што „постоји опасност да РЕМ добије инструкције (које нису судске), и то путем централне стратегије развоја радијских и аудиовизуелних услуга у Републици Србији, те путем одговарајућих провера уставности и законитости уредби и правилника.“⁸

Када је у питању финансијска независност, Народна скупштина је та која усваја финансијски план РЕМ-а, али је рецимо финансијски план за 2017. годину усвојен тек у децембру 2017. године⁹, што је био случај и када је у питању финансијски план за 2018. годину што отвара проблеме у функционисању. Истине ради, ова нелогичност је исправљен и финансијски план за текућу, 2019. годину је усвојен на време – у децембру 2018. године.

6 Ибид.

7 Видети: Бетер медија, Правне студије: Независно Регулаторно тело за електронске медије, доступно на: <http://www.bettermedia.rs/pravne-analize/nezavisno-regulatorno-telo-za-elektron-ske-medije/>

8 Kristina Irion, Michele Ledger, Sara Svensson i Nevena Ršumović, *The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia*, Savet Evrope, 2017.

9 Одлука о давању сагласности на финансијски план регулаторног тела за електронске медије за 2017. годину, доступно на : http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS62-17.pdf.

Када су у питању изворна средства према ЗЕМ-у изворна средства регулатора чине накнаде које се наплаћују од пружалаца медијских услуга, али њихова висина се одређује подзаконским актом на који сагласност даје Влада.

3. РЕМ И МОНИТОРИНГ МЕДИЈА У ИЗБОРНИМ КАМПАЊАМА

3.1. Правни оквир

Уколико медији у једној земљи нису слободни и уколико су подложни политичким притисцима, тешко се може рећи да у тој земљи може бити фер и демократских избора. Зато је потребно што боље регулисати правила њиховог рада у изборним кампањама, и при том задржати баланс између права на уређивачку независност, са једне стране, и утврђених правила која се односе на праведну и равномерну заступљеност свих учесника избора, са друге стране.

У Србији је деловање медија у изборним кампањама уређено низом закона (медијски закони попут Закона о електронским медијима и Закона о оглашавању, изборни закони попут Закона о избору народних посланика) те посебно Правилником о обавезама пружалаца медијских услуга током изборне кампање (Службени гласник РС, бр- 55/2015 и 90/2017; у даљем тексту Правилник), који је донео управо Савет РЕМ-а на основу Закона о електронским медијима. Дакле, у току изборних кампања РЕМ контролише, не само да ли пружаоци медијских услуга поштују Закон о електронским медијима, Закон о оглашавању, законе који уређују изборни процес и друге законе, већ и да ли поштују поменути правилник. Њиме су јасно утврђена правила информисања грађана о изборима и правила представљања изборних листа, која између осталог подразумевају недискриминацију према свим учесницима избора и обавезу равномерне заступљености, те забрану да се функционери странака и они који су на листи појављују као водитељи, или у склопу других програмских садржаја који нису означени као политички маркетинг или информативни блок о изборима.

Одговорност РЕМ-а за регуларност деловања медија у изборним кампањама и одговорност према грађанима за заштиту њиховог објективног информисања о изборној понуди је још значајнија када знамо да је РЕМ „једино тело које има надлежност да надзире активности електронских медија и које је задужено за стварање амбијента у коме ће кандидати имати једнаке могућности представљања, а грађани могућност да остваре своје право да буду објективно информисани.“¹⁰

Сама чињеница да је рад медија у изборним кампањама уређен посебним прописом, и да је РЕМ једино тело које врши надзор над радом електронских медија у изборним кампањама намеће закључак да надзор у изборним кампањама захтева посебну пажњу и другачији начин рада. Међутим, ту постоји делимична правна празнина будући да ни Законом о електронским медијима, нити поменутих правилником који уређује обавезе емитера у изборним кампањама није прецизиран начин рада и посебне обавезе РЕМ-а у погледу изборних кампања, нити обавеза посебног мониторинга и израде посебних извештаја о раду медија у изборним кампањама, а касније ћемо показати на који начин је то тренутни састав Савета РЕМ-а неколико пута злоупотребио.

Додатни правни недостатак представља то што је Правилником о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга¹¹ предвиђено да РЕМ по пријави физичког или правног лица има рок од 8 дана да пријаву достави туженом емитеру на изјашњавање, али није предвиђен рок за завршетак самог поступка. Ван изборне кампање то није спорно, али у току кампање недостатак рокова поништава смисао жалби и реакције РЕМ-а. То у пракси значи да се може десити да се неки учесник изборног процеса жали РЕМ-у на рецимо неравномерну заступљености на некој телевизији, да РЕМ достави пријаву тој телевизији у року од 8 дана, да се телевизија изјасни у року од 15 дана и да РЕМ тек након месец дана донесе одлуку по

10 ЦРТА, Предизборна тишина у РЕМ-у: Улога Регулаторног тела за електронске медије у изборном процесу, доступно на: http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf.

11 Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>.

пријави. До тада је изборна кампања вероватно већ прошла и за актера је настала штета која не може бити надокнађена.

3.2. Рад РЕМ-а у изборним кампањама 2016., 2017. и 2018. године

Од доношења Закона о електронским медијима 2014. године и усвајања Правилника РЕМ-а 2015. године, рад РЕМ-а у изборним кампањама праћен је бројним проблемима и недореченостима. Први избори који су уследили након усвајања Правилника су парламентарни, покрајински и локални избори 2016. године. Пред изборе који су одржани у априлу те године, медији су писали о новим правилима и пренели изјаве из РЕМ-а да ће се први пут надзор предизборног програма вршити одвојено од стандардног надзора и да је почео да ради нов софтвер који двоструко снима програме.¹² Међутим, већ у тој изборној кампањи РЕМ се практично изузео из сопствених овлашћења и није вршио мониторинг медија у изборној кампањи, односно накнадно је речено да је РЕМ пратио само број огласа политичких партија у електронским медијима и реаговао на притужбе грађана, али није вршио мониторинг заступљености кандидата у информативним програмима и изборним блоковима нити је по службеној дужности пратио да ли емитери поштују прописе везане за деловање у току кампање, јер по тумачењу заменика председника Савета РЕМ-а, они немају обавезу да то раде.¹³ Пред Одбором за културу и информисање Народне скупштине, а на питање посланика опозиције зашто је то тако он је изјавио: „Нисмо мерили колико се ко појављивао у информативним програмима, закон нас на то не обавезује.“¹⁴

Дакле, иако Правилник, који је сам РЕМ усвојио и који произилази из Закона о електронским медијима, прописује и прецизира правила која се односе на равномерну заступљеност учесника избора у информативним и другим програмима,

12 Вечерње новости, *Странкама укидају закуп ТВ термина*, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:595790-Strankama-ukidaju-zakup-TV-termina>.

13 Н1, *РЕМ – извештај за изборе 2016*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>.

14 Н1, *РЕМ о извештају о предизборној кампањи*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a215110/Vesti/Vesti/REM-o-izvestaju-o-predizornoj-kampanji.html>.

тумачење функционера РЕМ-а је да ово тело није обавезно да прати да ли се одредбе овог правилника примјењују у изборним кампањама. Са друге стране, имамо изјаву Гордане Суше, тадашње чланице Савета РЕМ-а, која је тврдила да је „већ после 10 дана кампање имала увид у део извештаја који је недвосмислено показивао да је у медијима фаворизована Српска напредна странка“¹⁵, што потврђују и извјештаји различитих НВО које су вршиле мониторинг кампање. У Извештају ОЕБС/ОДИХР-а о парламентарним изборима 2016. године је оцењено је да је медијско окружење такво да би „могло ограничити способност бирача да формирају мишљење о изборним листама које учествују у изборима на основу довољног броја информација“ и да се „РЕМ није превише бавио активностима медија током изборне кампање.“¹⁶

Поред овог изузимања из сопствених овлашћења, то су први избори, од оснивања РЕМ-а (тада РРА) 2003. године за које ни годину дана након избора није објављен извјештај о надзору медијских услуга за изборе¹⁷, а начелник мониторинга у РЕМ-у је у марту 2017. године изјавио да је „мањак људи и обимност посла“ разлог зашто нема извештаја за изборну кампању 2016. године и додао да „РЕМ по закону није обавезан да објави извештај већ само да обавести Агенцију за борбу против корупције о уоченим неправилностима“.¹⁸ Што се тиче поступања по пријавама, чланови Савета РЕМ-а су и ту имали специфично тумачење Правилника, те су пријаве о неравномерној заступљености кандидата које су им стизале у току кампање одбацивали као непотпуне уз образложење да се не може мерити равномерност заступљености док није прошла кампања односно да се актери не могу жалити на поједине делове кампање или поједине програме већ на заступљеност у току целе кампање.¹⁹

15 Н1, *РЕМ – извештај за изборе 2016*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>.

16 ОЕБС, Канцеларија за демократске институције и људска права, Коначни извештај о превременим парламентарним изборима 24. априла 2016, стр. 13, доступно на <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>.

17 Н1, *РЕМ – извештај за изборе 2016*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>.

18 Ибид.

19 Цензоловка, *РЕМ добро плаћена ненадлежност*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-placena-nenadleznost/>.

Слична ситуација се поновила и за председничке изборе 2017. године. Савет РЕМ-а је пред изборну кампању обавестио јавност да „то регулаторно тело из техничких разлога неће вршити континуирани надзор медијског извештавања током кампање, већ ће само поступати по жалбама грађана.“²⁰ Из Министарства културе и информисања, од стране државног секретара овог министарства, речено је да „РЕМ по закону има право да се изузме из процеса мониторинга кампање.“²¹

Међутим многи стручњаци, професори и новинари се нису сложили са оваквим тумачењем, а Независно удружење новинара Србије је чак покренуло тужбу против чланова Савета РЕМ-а јер су својим нечињењем и непоступањем по службеној дужности у предизборној кампањи починили кривично дело „несавестан рад у служби“.²²

Када је у питању поступање по жалбама физичких и правних лица у предизборној кампањи за ове председничке изборе, РЕМ је, како се наводи у Извештају о раду овог тела, примио 48 пријава грађана²³, а до 15. маја 2017. одговорено је свега на 9 пријава²⁴ (табела са пријавама <http://www.istinomer.rs/multimedia/pdfs/70181791409260.pdf>). Овде је као што видимо искориштена правна празнина о којој смо раније говорили, настала услед тога што Правилником о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга није прецизиран рок у ком РЕМ мора окончати поступак по притужби физичког и правног лица, те имамо нонсенс да су избори увелико прошли, а да ово регулаторно тело није завршило поступке који се односе на регуларност деловања медија у кампањи нити изрекло мере исправљања нерегуларности, те се доводи у питање смисао жалби и санкција.

20 Цензоловка, *Рем неће пратити медије током кампање јер немају параметре за софтвер*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-sofver/>.

21 Ибид.

22 Цензоловка, *Кривична пријава против РЕМ*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/krivicna-prijava-protiv-rem-a/>.

23 Извештај о раду РЕМ-а за 2017. годину, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%20REM%202017.pdf>.

24 Ценоловка, *РЕМ добро плаћена ненадлежност*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-placena-nenadleznost/>.

Поред тога, поступајући по овим притужбама искориштена је још једна правна празнина, односно непостојања прецизне одредбе по којој би РЕМ био дужан да покрене поступак због повреде општег интереса, те Савет РЕМ-а притужбе третира као обавештења која је као посредник прослеђивао емитерима на изјашњавање. То значи да је Савет РЕМ-а поступао тако што би притужбу послао емитеру и тражио да се изјасни да ли је крив за наводе у притужби. Емитери су се изјашњавали да нису криви и да нису повредили законе и правилнике, те би РЕМ то њихово изјашњење, без доношења става и мишљења Савета РЕМ-а проследио жалиоцу. „На пример, реагујући по пријави покрета Двери од 16. марта због неравномерне заступљености кандидата у програму РТС и РТВ, РЕМ је наступио као посредник између грађанина и емитера, тако што је затражио од емитера да се изјасне. И РТС и РТВ су очекивано рекли да је пријава неоснована, а РЕМ то проследио Дверима. Дакле, изостаје став Савета РЕМ, или било какво мишљење, или налази стручне службе за надзор и мониторинг (у којој ради скоро 50 људи) који би оповргли или потврдили налазе мониторинг службе Двери по којима је Вучић у поређењу са другим кандидатима добио неупоредиво највише медијског простора.“²⁵.

Поред тога, на све притужбе је одговарано у форми „обавештења у вези са изјашњењем емитера“, или у форми „одговора на допис“²⁶ (За разлику од 2016. године када су одлуке о притужбама доношене у форми одлуке или решења²⁷). „РЕМ ни у једном од наведених случајева није формално покренуо поступак у циљу изрицања мера пружаоцима медијских услуга“²⁸, а пријаве су се махом односиле на неравномерну заступљеност кандидата (презаступљеност кандидата Александра Вучића) и на прикривено приказивање предизборног програма као информативног.

25 Исто, видети и Регулаторно тело за електронске медије, *Избори 2017 – пријаве и поступање Савета*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izbori/izbori-2017-prijave-i-postupanja-saveta>.

26 Регулаторно тело за електронске медије, *Избори 2017 – пријаве и поступање Савета*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izbori/izbori-2017-prijave-i-postupanja-saveta>.

27 Регулаторно тело за електронске медије, *Избори 2016 – пријаве и поступање Савета*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-dokumenata/arkhiva-izbora/izbori-2016-prijave-i-postupanja-saveta>.

28 Цензоловка, *РЕМ добро плаћена ненадлежност*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-placena-nenadleznost/>.

За разлику од 2016. године, РЕМ је 2017. године објавио документ „Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (2.03.2017-30.03.2017.)“²⁹ у одељку Извештаји о надзору емитера током предизборне кампање на званичном сајту. Ипак, овај извештај се односи само на огласне поруке и приказује колико је који кандидат имао плаћених реклама на ком медију, али не садржи никакве податке о другим аспектима (не)поштовања закона и поменутог правилника од стране емитера, дакле нема анализе заступљености кандидата у информативним програмима, нема анализе да ли су се неки кандидати појављивали као водитељи или учесници неких других програма који нису приказани као политички маркетинг, да ли је било прикривеног приказивања предизборног програма као информативног итд. Иако званичници РЕМ-а тврде да није њихова законска обавеза да раде такав мониторинг и контролу медија у кампањи и представе извештај тог мониторинга јавности, треба указати на то да је ранија пракса овог регулаторног тела била другачија и да су извештаји из изборних кампања 2008³⁰, 2012³¹, па чак и 2014³². године садржали детаљне податке о свим сегментима рада медија у изборним кампањама и о томе колико су емитери поштовали сва законом и подзаконским актима утврђена правила. Упоредимо само обим и структуру ових извештаја са извештајем из 2017. године (44 стране извештаја из 2008. наспрам 4 стране 2017. године) и видећемо огромну промену у приступу РЕМ-а у погледу надзора емитера у изборним кампањама.

И поред бројних притисака јавности и медија и указивања на потребу да РЕМ на другачији начин приступи надзору рада емитера у предизборним кампањама, јер је једина државна

29 Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (2.3.2017 – 30.3.2017), доступно на: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202017/izvestaji/Predizborne%20oglasne%20poruke%20u%20kampanji%20za%20predsednicke%20izbore%202017.pdf>.

30 РЕМ, Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2008. године), доступно на: http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2008_parlamentarni.pdf.

31 РЕМ, Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2012. године), доступно на: http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2012_14.03-03.05.2012.pdf.

32 РЕМ, Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2014. године), доступно на: http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---zavr_ni-izve_taj.pdf.

институција која има надлежности то да ради, ситуација се ни за изборе за Скупштину града Београда 2018. године није променила. РЕМ је по расписивању избора издао саопштење у ком наводи шта су све емитери дужни да поштују у предизборној кампањи³³, али чланови Савета РЕМ-а и даље нису сматрали да је обавеза РЕМ-а да по службеној дужности надгледа рад емитера у кампањи нити је донесена одлука о праћењу избора. Поред првог саопштења, РЕМ се у току предизборне кампање обраћао јавости још 5 пута, од чега је једно саопштење самостално издала чланица Савета РЕМ-а Оливера Зекић и то у току изборне тишине³⁴, фаворизујући и стајући у заштиту кандидата са једне изборне листе. Када је у питању поступање по пријавама, РЕМ је поступио по захтеву РТС-а да изврши мониторинг предизборног спота „Градоначелник“ листе Александар Вучић-Зато што волимо Београд, у којој се на увредљив начин приказују други кандидати на изборима, и донео одлуку да се овај спот забрани.³⁵ На сајту овог регулаторног тела се не могу наћи подаци о другим пријавама, нити је ауторка успела тај податак да добије мејлом, а по наводима ЦРТА-е било их је неколико стотина.

Извјештај који је по завршетку избора објављен се, као и извештај из 2017. године, односи само на број плаћених реклама појединих листа у електронским медијима³⁶, али не и на остале аспекте поштовања закона и правилника.

4. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Из овог кратког прегледа правног оквира који се односи на рад РЕМ-а уопште и на рад у изборним кампањама, те из

33 РЕМ, Саопштење о локалним изборима за одборнике скупштине града Београда, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2018/01/saopstenje-o-lokalnim-izborima-za-odbornike-skupstine-grada-beograda-i-odbornike-skupstina-opstina-arandjelovac-i-bor>.

34 Видјети: ЦЕСИД, *Извештај – Београдски избори 2018*, доступно на: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju_Beogradski-izbori-2018.pdf

35 Курир, *Забрањено емитовање спота листе Александар Вучић*, доступно на: <https://www.kurir.rs/izbori-2018/2997161/oglasio-se-rem-zabranjeno-emitovanje-spot-liste-aleksandar-vucic-zato-sto-volimo-beograd>.

36 Предизборне огласне поруке у кампањи за одборнике Скупштине града Београда (12.2.2018 – 1.3.2018), доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Politi%C4%8Dko%20ogla%C5%A1avanje%202018.pdf>.

анализе рада овог регулаторног тела у пракси у изборним кампањама 2016, 2017. и 2018. године види се да постоје бројни недостаци како у погледу правног оквира, тако и у погледу начина рада РЕМ-а.

Узроци ових недостатка и оваквог стања у погледу рада РЕМ-а су вишеструки и огледају се у недовољно обезбеђеној функционалној, организационој и финансијској независности, у бројним правним празнинама у погледу надлежности РЕМ-а у изборним кампањама и у погледу начина вођења поступака против емитера, али се узроци могу наћи и у политичким утицајима и у понашању и пристрасности самих чланова Савета РЕМ-а.

Када је у питању независност регулатора, видели смо да избор чланова Савета, усвајање Статута, доношење Стратегије, разматрање Годишњих извјештаја о раду, усвајање финансијског плана па и висина накнада које плаћају емитери зависи од одлука Народне скупштине и Владе, а да непостојање прецизно дефинисаних стручних квалификација које чланови Савета морају поседовати оставља додатан простор за политички утицај.

Када су у питању правне празнине, иако су Законом о електронским медијима утврђене надлежности РЕМ-а и иако Правилник о обавезама пружалаца медијских услуга током изборне кампање проистиче из овог Закона те је самим тим јасно да је РЕМ надлежан да у потпуности надгледа његову примену у изборним кампањама, недостатак прецизне одредбе којом би се то потврдило оставља простор за другачија тумачења. Додатну правну празнину представља и недореченост у погледу начина и рокова за вођење поступака по пријави правних и физичких лица.

Као што смо видели Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга не препознаје изборне кампање као посебан период, и не прецизира рокове за окончање поступка нити по службеној дужности, нити по пријави. Поред тога, постоји простор и за бољим дефинисањем санкција за којима РЕМ може посегнути нарочито у погледу изрицања новчаних казни емитерима. Додатан проблем је то што РЕМ у посматраним изборним циклусима није користио ни оне

могућности и санкције које препознају постојећи прописи. Шта више, чланови Савета РЕМ-а су прописе тумачили провизорно, те смо имали ситуацију да се у једној изборној кампањи пријава одбаца као неоснована под изговором да жалилац није сачекао да прође целокупна кампања па да онда анализира да ли је био равномерно заступљен, док се у следећој кампањи пријаве одбацују јер се жалилац није позвао на конкретну емисију, као и ситуацију да РЕМ, уместо да поступа по пријави, делује као посредник између жалиоца и емитера, преносећи жалбу и одговор на жалбу без утврђеног сопственог става.

Чињеница да чланови Савета РЕМ-а злоупотребљавају поменуте правне недоречености да би се изузели из сопствених надлежности говори о недовољном схватању значаја и улоге овог регулатора у изборним кампањама и заштити права, како кандидата, тако и грађана, али и о могућем политичком утицају на чланове Савета. Индикативна је изјава Гордане Суше, бивша чланица Савета, која је тврдила да је РЕМ имао резултате мониторинга у изборној кампањи 2016. године, да су они показали да је владајућа странка презаступљена и да постоје бројне друге неправилности али да је РЕМ упркос томе одбио да објави тај извештај. Када је у питању политичка позадина, треба поменути да је рецимо чланица Савета, Оливера Зекић била саветница за медије СПС, а да је Горан Петровић био изабран за члана 2011. године, као кадар ДС-а. Нови чланови савета, изабрани 2015. и 2016. године махом су такође повезани са странкама на власти. Рецимо Александра Јанковић, некадашња посланица Нове Србије чак је изјавила да ће јој „узор бити Александар Вучић“.³⁷

На основу свега наведеног можемо рећи да изгледа да тренутно не постоји политичка воља да се рад ове институције у изборним кампањама побољша. Међу самим члановима Савета РЕМ-а не постоји сагласност о улози овог тела у надзору рада емитера у изборним кампањама, очигледно не постоји довољна свест о значају заштите изборних права свих учесника изборног процеса и права грађана да буду објективно информисани за шта је потребна и равномерна и објективна представљеност свих учесника избора, као и поштовање бројних

37 Н1, Александра Јанковић нова чланица Савета РЕМ, доступно на: <http://rs.n1info.com/a139882/Vesti/Vesti/Aleksandra-Jankovic-nova-clanica-Saveta-REM.html>.

других прописа, те постоји одређен политички утицај на рад РЕМ-а.

Иако делује да тренутно нема политичке воље, примена међународних стандарда и препорука ОЕБС-а и Савета Европе би била први корак ка побољшању рада РЕМ-а у овој области. Поред тога било би корисно следеће:

- Пословником Народне скупштине прецизирати обавезу разматрања годишњих извештаја независних тела, укључујући РЕМ, и одговорност за неразматрање ових извештаја;
- Променити начин избора, структуру предлагача и критеријуме за избор чланова Савета РЕМ – предвидети између осталог да бар једног члана бира Савет за штампу и да бар један кандидат мора бити предложен од стране посланика опозиције; Дефинисати стручне квалификације које мора поседовати кандидат за члана Савета РЕМ-а;
- Изменама и допунама Закона о електронским медијима и изменама Правилника прецизирати обавезе РЕМ-а током изборне кампање - мониторинг рада емитера у изборним кампањама у погледу свих аспеката које прописују законски и подзаконски акти; обавеза периодичног извјештавања о том мониторингу у току саме кампање и обавеза израде посебног извештаја на основу мониторинга целе кампање;
- Изменама и допунама Правилника о изрицању мера пружаоцима медијских услуга предвидети краће рокове за поступање по пријавама - РЕМ дужан да по пријави поступи у року од 48 сати, да је емитер дужан да на захтев РЕМ-а о изјашњењу одговори у року од 24 часа, те да је РЕМ дужан да читав поступак по пријави оконча у року од 48 сати од пријема одговора емитера; Предвидети и обавезу достављања образложеног одговора на пријаве;
- Увести могућност изрицања новчаних казни емитерима од стране РЕМ-а

Сматрамо да би примена ових ставки отклонила правне недоречености које тренутно постоје, и побољшала рад РЕМ-а у изборним кампањама.

ЛИТЕРАТУРА

Бетер медиа, Правне студије: Независно Регулаторно тело за електронске медије, доступно на: <http://www.bettermedia.rs/pravne-analize/nezavisno-regulatorno-telo-za-elektronske-medije/>

Вечерње новости, Странкама укидају закуп ТВ термина, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:595790-Strankama-ukidaju-zakup-TV-termina>

Закон о електронским медијима, доступно на: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html

Избори 2017 – пријаве и поступање Савета, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izbori/izbori-2017-prijave-i-postupanja-saveta>

Избори 2016 – пријаве и поступање Савета, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-dokumenata/arkhiva-izbora/izbori-2016-prijave-i-postupanja-saveta>

Извештај о раду РЕМ-а за 2017. годину, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%20REM%202017.pdf>

Извештаји и анализе о надзору емитера, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izveshtaji>

Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2008. године), доступно на: http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2008_parlamentarni.pdf

Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2012. године), доступно

на: http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2012_14.03-03.05.2012.pdf

Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2014. године), доступно на: http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---za-vr_ni-izve_taj.pdf

Курир, Забрањено емитовање спота листе Александар вучић, доступно на: <https://www.kurir.rs/izbori-2018/2997161/oglasio-se-rem-zabranjeno-emitovanje-spot-a-liste-aleksandar-vucic-za-to-sto-volimo-beograd>

Н1, РЕМ – извештај за изборе 2016, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>

Н1, РЕМ о извештају о предизборној кампањи, доступно на: <http://rs.n1info.com/a215110/Vesti/Vesti/REM-o-izvestaju-o-predizornoj-kampanji.html>

Н1, Александра Јанковић нова чланица Савета РЕМ, доступно на: <http://rs.n1info.com/a139882/Vesti/Vesti/Aleksandra-Jankovic-nova-clanica-Saveta-REM.html>

Одлука о давању сагласности на финансијски план регулаторног тела за електронске медије за 2017. годину, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS62-17.pdf

ОЕБС, Канцеларија за демократске институције и људска права, Коначни извештај о превременим парламентарним изборима 24. априла 2016, стр. 13, доступно на <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (2.3.2017 – 30.3.2017), доступно на: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202017/izvestaji/Predizborne%20oglasne%20poruke%20u%20kampanji%20za%20predsednicke%20izbore%202017.pdf>

Предизборне огласне поруке у кампањи за одборнике Скупштине града Београда (12.2.2018 – 1.3.2018), доступно на <http://rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Politi%C4%8Dko%20ogla%C5%A1avanje%202018.pdf>

Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>

Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>

Саопштење о локалним изборима за одборнике скупштине града Београда, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2018/01/saopstenje-o-lokalnim-izborima-za-odbornike-skupstine-grada-beograda-i-odbornike-skupstina-opstina-arandjelovac-i-bor>

Цензоловка, РЕМ добро плаћена ненадлежност, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-place-na-nenadleznost/>

Цензоловка, *Рем неће пратити медије током кампање јер немају параметре за софтвер*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-softver/>

Цензоловка, *Кривична пријава против РЕМ*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/krivicna-prijava-protiv-rem-a/>

ЦЕСИД, *Извештај – Београдски избори 2018*, доступно на: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju_Beogradski-izbori-2018.pdf

ЦРТА, *Предизборна тишина у РЕМ-у: Улога Регулаторног тела за електронске медије у изборном процесу*, јануар 2018, доступно на: http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf

Irion Kristina, Ledger Michele, Svensson Sara i Ršumović Nevena, *The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia*, Savet Evrope, 2017.

Jelena Vujanovic

THE ROLE OF REM IN MONITORING
ELECTION CAMPAIGNS IN SERBIA
- ELECTION CAMPAIGNS 2016, 2017
AND 2018

Resume

In this paper we will analyze the work of REM regarding the control of electronic media during the election campaigns 2016, 2017 and 2018. The aim of this paper is firstly to determine why the REM Council did not publish a report on the control over the work of the broadcasters during the election campaign for the 2016 parliamentary elections and whether REM oversaw the work of broadcasters during the 2017 presidential election campaign and local elections in 2018. Secondly, to determine whether such a functioning of the REM Council is a consequence of a bad legal framework or something else, and whether there is scope for improving the work of REM in ensuring the fair representation on electronic media during election campaigns which is important segment of ensuring fair elections.

In this respect, we will analyze the legal framework that relates to the work of REM during election campaigns, the functioning of the REM Council in the election campaigns that are the subject of this paper, the previous practice of this body during the election campaigns, and we will try to give some recommendations for improving the regulatory framework and method of work of REM in election campaigns.

Keywords: REM, media, election campaign, monitoring

* Овај рад је примљен 28. маја 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.

СТРАТЕГИЈА КОМУНИКАЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ; ПРИМЕР СЕКРЕТАРИЈАТА ЗА ОБРАЗОВАЊЕ И ДЕЧЈУ ЗАШТИТУ

УДК 35.07(497.11):005.57

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.5>

Прегледни рад

Љупка Катана*

Сажетак

Предмет овог рада јесте Стратегија комуникације којом се воде запослени у јавним институцијама Републике Србије у контакту са грађанима града Београда. Полазимо од осврта на рад јавне управе као појма од којег почиње организациона комуникација у држави, а затим кроз опис градске управе која је саставни део локалне самоуправе. Показујући њихову међусобну повезаност, засновану на комуникацији и моделима управљања, истраживање сводимо тако да долазимо до циља рада.

Циљ истраживања јесте сагледати алате комуникације у свакодневном раду са грађанима, са медијима и међу запосленима, а у међусобно повезаним јединицама градске управе.

Методе које користимо чине ретроспективу анализе података, као и анализу комуникације,

* lj.katana@gmail.com

односно основу стратегије комуникације, на институционалном нивоу. Полазимо од емпиријског спознајног аспекта, стеченог у раду у институцији о којој ће бити речи. Тиме долазимо до резултата рада који нам показују да је садашње стање комуникационе стратегије у јавним институцијама на добром нивоу развијености. Свакако, потребене су одређене промене како би се постигла ефективнија и хуманија комуникација са житељима града, који су уједно и најбитнији корисници услуге/услуга градских секретаријата у оквиру управе.

Кључне речи: комуникација, стратегија комуникације, јавна управа, администрација, градска управа, град Београд, секретаријат.

1. УВОД

Институционална комуникација једна је од примарних карика функционисања једне државе. Као таква, битна је ставка у односу са грађанима друштва, односно грађанима града којег узимамо као полазну тачку у разматрању. У томе највећу улогу пружа правилна системска комуникација са грађанима, као најзначајнијим корисницима услуга јавне/државне управе и администрације. Стога, стратегија комуникације у овим установама, од фундаменталног је значаја за даљи рад, односно функционалност таквих институција, на правилан, законом прописани начин.

Поставља се питање - у чему је сврсисходност постојања ових институција. Стога, у раду разматрамо какав ће бити импакт градске управе као примера државне институције у Србији на живот грађана. Такво разматрање почињемо на нивоу града Београда као полазишта за лоцирање стратегије институционалне комуникације о којој говоримо.

Какав је заиста системски утицај државних институција, односно институција јавне управе и администрације на живот и рад грађана Републике Србије, а на примеру градске управе града Београда? Бавићемо се анализом рада ове управе, кроз примере њеног јавног комуницирања са грађанима града Београда,

Посматрајући стање комуникације у градској управи, на примеру одређених секретаријата као организационих јединица исте, у раду дајемо кратак осврт на стратегију комуникационе праксе.

У овом раду, анализу комуникационе праксе пружићемо на примеру Секретаријата за образовање и деčју заштиту, полазећи првенствено од нивоа емпиријског, стеченог радом у поменутом секретаријату, а потом и на примеру садашње праксе комуникације.

2. ДЕЛАТНОСТ РАДА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Јавна управа, као појам, повезана је са појмом локалне самоуправе,¹ па је, у тако и посматрамо у овом раду. Као синоними користе се изрази попут: државна управа, државна администрација, као и сама реч – администрација или најкраће – управа. Постоје бројне дефиниције јавне управе, али једна од најсвеобухватнијих, која је важила углавном на тлу континенталне Европе, односи се на “правно регулисано вршење управне власти.”²

Када сагледамо историју јавне управе и локалне самоуправе, видимо да у Западној Европи, Великој Британији, Сједињеним Државама и Русији долази да све веће свести о њиховом појединачном и заједничком значају. Таква свест производ је развоја, сеоског и градског живота који су започети много раније него што је модерна држава настала као данашња верзија(између 15. и 17. века).

1 Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти, упоредни модели*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 30.

2 Дејан Миленковић, *Јавна управа, одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 44.

С тим у вези, група аутора енциклопедије Британике (Frederick C. Mosher, Brian Chapman, Edward C. Page)³ даје свој допринос опису јавне управе (engl. Public administration, Government administration), објашњавајући да се органи јавне управе обично називају - државном службом. Према њиховом мишљењу, државна служба је у супротности са другим телима која треба да служе држави целовито и са пуним радним временом. Пример таквог служења држави имају органи какви су војска, правосудје и полиција. Традиционално, у већини земаља постоји разлика између домаће државне службе и служби које су ангажоване у иностранству због дипломатских дужности. Државни службеник тиме представља запосленог у служби - управљања унутрашњим пословним структурама државе. Његова улога и статус, тиме не би требало да имају ништа политичко (или министарско), па ни војно или полицијско, у свом одређењу.

Исти пишу да, код већине земаља државна, односно јавна служба не укључује стриктно локалну власт или јавне корпоративне структуре, као што је то случај у Великој Британији. У Сједињеним Америчким Државама, сваки ниво власти има своју државну службу, па постоје – федералне и локалне службе, док се државни део служби уводи путем испитивања, нудећи тако трајни мандат у структури власти.⁴

3. ДЕЛАТНОСТ РАДА ГРАДСКЕ УПРАВЕ

Градску управу сачињавају: “секретаријати, посебне организације и стручне службе,”⁵ а као главни руководећи кадар постављају се помоћници градоначелника.⁶

У оквиру рада градске управе града Београда “за обављање изворних послова образују се Секретаријати са својим унутрашњим организационим јединицама.” На сајту града Београда наводи се и да градска управа, као таква,

3 Frederick C. Mosher, Brian Chapman, Edward C. Page Интернет, <https://www.britannica.com/topic/public-administration> 24/02/2019.

4 Исто.

5 Одлука о градској управи града Београда, “Сл.лист града Београда”, бр.51/2008, 61/2009, 6/2010, 23/2010, 32/2010, 4/2011, 42/2012,60/2012, 65/2012, члан 1, Одлуке.

6 Исто.

чини “јединствен орган града”, који кроз делатност свог рада обавља и “управне послове у оквиру права и дужности Града Београда и одређене стручне послове за потребе Скупштине града, градоначелника и Градског већа.”⁷

За обављање послова који представљају заокружену целину унутар секретаријата, образују се сектори, одељења, одсеци и групе, под посебним вођством, тј. управљањем изабраног секретара.

Према члану 26, Закона о локалној самоуправи,⁸ положај града Београда уређује се посебним законом. Град чине скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа (члан 65), па ће органи града обављати послове који су предвиђени овим законом и статутом (члан 66). Исте одредбе закона које се односе на скупштину општине и на председника општине и на општинско веће, односе се и на градску скупштину и на градоначелника, као и на градско веће (члан 66, истог закона).

Одлуку о градској управи, доноси Скупштина града, а на предлог Градског већа. Овом одлуком се уређује и сама организација и рад Градске управе, док акт о раду (“организацији и систематизацији радних места у Градској управи”) спроводи/припрема начелник Градске управе.⁹

Начелник руководи Градском управом.¹⁰ Како је наглашено, ово лице ће распоредити службенике на одређеним положајима, као и намештенике у Градској управи. Ван организационих јединица, постављају се помоћници градоначелника. – извор Информатор и сајт града. А како градска управа има у надлежности - извршавање изворних послова Града, који су, притом утврђени Уставом, законом и Статутом Града Београда, (као и послове државне управе

7 Видети више на: Интернет: <http://www.begrad.rs/g/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, 20/04/2019.

8 Закон о локалној самоуправи, Сл.гласник РС, бр.129/2007, 83/2014-др.закон, 101/2016 – др.закон и 47/2018.

9 Званична интернет адреса градске управе, Интернет, <http://www.begrad.rs/g/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, 15/01/2019.

10 Информатор о организацији и раду органа града Београда, Опште информације о органима града Београда, опис овлашћења и обавеза, Извод из Статута града Београда, (Сужбени лист градаБеограда, бр 39/08 и 6/10), члан 64.

који су законом поверени)¹¹..., тако је неопходно размотрити стратегију институционалне комуникације у том смислу.

Органе у саставу градске управе, поред посебних организационих јединица, чине и секретаријати који имају посебне ингеренције, засебно функционишу под вођством секретара и као такви се могу појединачно посматрати са научно-истраживачког аспекта. Тиме, истраживање делатности рада ових секретаријата, од важности је у теоријској размени искустава њихове делатности рада како би пракса њиховог деловања довела до квалитетне и унапређене комуникације. Свакако, унапређеним квалитетом рада и комуникације на нивоу секретаријата, унапрђује се и рад градске управе, а тиме и локалне самоуправе. Повлачећи за собом бољитке функције, пружили бисмо основу и добар темељ за рад целокупне јавне управе и администрације уопште, подижући тако њену делатност на ниво града и државе, на регионалном (и међународном) нивоу.

Како смо навели, “Градску управу чине секретаријати и посебне организационе јединице.”¹² У складу са тим, у раду наводимо пример рада Секретаријата, задуженог за секторе образовања и дејче заштите. Поред тога што га посматрамо као део градске управе града Београда, сагледавамо га и као институционалну подршку концепту правилног развоја детета у предшколским установама а потом и у основном и средњошколском образовању.

4. КОМУНИКАЦИОНА ПРАКСА СЕКРЕТАРИЈАТА ЗА ОБРАЗОВАЊЕ И ДЕЧЈУ ЗАШТИТУ

Анализирајући рад градске управе, у наредним редовима разматрићемо пример Секретаријата за образовање и дејчу заштиту као органа који је у саставу исте.

Секретаријат за образовање и дејчу заштиту обавља послове који су везани за - делатности образовања, с једне стране и за област дејче заштите, с друге стране. Дакле, поред

11 Интернет, <http://www.begrad.rs/g/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, 20/04/2019.

12 Интернет, исто, 20/04/2019.

надзора уписа деце у вртиће на нивоу седамнаест предшколских установа које су у оквиру државе,¹³ као и надзора установа основног и средњошколског образовања (а које се изналазе као једне од примарних активности), Секретаријат обавља бројне друге функције на нивоу града. Нивои овакве комуникације Секретаријата са грађанима, стога, најчешће представљају горе наведене (кључне) области рада овог органа градске управе.

С тим у вези, потребно је сагледати елементе ефикасног вођења институција од јавног значаја у држави. Посебно сматрамо неопходним – систематизацију рада институција које се односе на образовање.

4.1. Примарне делатности рада

Кроз осврт на поменути орган градске управе, донеће закључке који се могу применити у раду осталих Секретаријата. Секретаријат је добар пример правилног (и правовременог) комуницирања једне јавне институције са грађанима, корисницима њихових услуга. Као такав, одлична је полазна основа за осврт и преузимање даљих смерница у раду јавне управе, односно њених органа.

У складу са тим, бројни су елементи конструкције рада/делатности овог секретаријата. Оне које се наводе као главне у обављању функција и као такве чине његову организациону структуру подељене су по секторима:

- Сектор за делатност образовања
- Сектор за делатност децје заштите
- Сектор за инвестиционе и студијско аналитичке послове
- Сектор за финансијско-материјалне послове
- Сектор за управне и нормативне послове
- Сектор за инспекцијски надзор

У складу с тим, неке од делатности, свакако су: обезбеђивање и контрола области образовања и васпитања (и предшколске делатности рада), све у складу са законом. Тиме,

¹³ С тим у вези, од 2015. године Секретаријат има уговор о сарадњи и са приватним предшколским установама на нивоу града.

поред оснивања основних школа и вртића, спровођења јавних набавки, надзора и контроле рада основних и средњих школа и вртића (односно предшколских установа), подмирујући притом, аспекте безбедности и заштите ученика, сарађује и са другим установама, надлежним у раду и организацијама сличне или исте делатности рада. Поред извршавања послова инспекцијског надзора над радом васпитних и образовних институција које се везују за део задужен за област образовања, тако обавља и друге које су везане за делатности дечије заштите. С тим у вези, Секретаријат извршава послове оснивања предшколских установа и организација везаних за поменућу област.¹⁴

4.2. Нивои комуникације са грађанима

Када је о комуникацији реч, секретаријат: комуницира првенство са родитељима, пратећи потребе целокупне породице и њихових потреба. На тај начин ослушкује потребе породице (као основне ћелије друштва), на нивоу града. Пратећи потребе родитеља, изналазе се најбоље варијанте оснивања и одржавања цена услуга вртића, као и посебних врста исхране, уколико је потребна, подршке или других врста деце у вртићима. Финансира се целокупна заштита деце и објеката, као и постојеће (или обезбеђивање нове) опреме у предшколским установама, обезбеђујући сарадњу са другим сличним или истим установама у држави или региону.

Поред поменутих делатности које се заједно могу подвести под стратегију комуницирања секретаријата са главним корисницима, односно првенствено са родитељима деце предшколског и школског узраста, Секретаријат врши и “послове који се односе на вођење првостепеног управног поступка и доношење решења о праву на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације” и слично.¹⁵

14 Интернет, http://www.beograd.rs/g/gradska-vlast/1730357-sekretarijat-za-obrazovanje-i-decju-zastitu_2/, 21/04/2019.

15 Интернет, исто.

5. АСПЕКТИ УСПЕШНОГ ВОЂЕЊА СЕКРЕТАРИЈАТА

Свака организација, као и свака друга групација људи која се удружује око истог циља, развијаће сопствене норме, облике понашања. У складу са тим, развијаће и стандарде, структуру комуникације и комуникацијских канала. Таква структура представљаће уједно и полазиште, односно конструкцију моћи такве институције.

5.1. Ефективна комуникација

Ауторка Томић пише да ће ефективна комуникација између појединаца и група увек представљати основу успешног функционисања сваке организације, па тако и јавних институција.

Како би се избегле негативне ситуације и ослабљени аспекти комуникационе праксе институције, свакако је неопходно поради на спровођењу едукације запослених. Уколико институција и главни руководиоца - секретар секретаријата поради на формирању и одржавању добрих међуљудских односа запослених као и постојећег односа у форми интерне комуникације, на тај начин, развијаће и позитиван став запослених, уједно и мотивацију за адекватан рад и пословање, указујући им на важност неговања квалитета исте.

Овде је реч о о вертикалној комуникацији, дакле комуникацији “одозго на доле”, тј. руководиоца са запосленима. Свакако, исти наведени параметри односе се и на правилну комуникацију запослених међусобно, односно хоризонталну комуникацију.¹⁶

Ипак, како се комуникација једне институције (у овом случају, градске управе) креће градацијски, тако- рећи, са “врха” институције, тако је у овој анализи, најбитнији аспект, управо

¹⁶ У оквиру институционалне комуникације, постоје форме интерне и екстерне комуникације. У оквиру интерне комуникације, изналазе се системи вертикалног и хоризонталног начина преношења порука. Више о томе видети у: Слободан Нешковић, *Пословне комуникације*, Нови Сад, 2015, стр. 22-25, доступно на: Интернет, <http://vtsns.edu.rs/wp-content/uploads/2016/09/Poslovne-komunikacije-SKRIPTA.pdf>, 19/04/2019.

комуникација руководиоца. Исто се односи и на комуникацију у оквиру једне организационе јединице – секретаријата, као својеврсне микро-владавине, тиме и на комуникациони аспект секретара одређеног секретаријата. Позитивност у ставовима, адекватна размена мишљења и жеља и издавања наредби на здрав (и неконфликтан) начин; Такође и – способност слушања, као и правилне перцепције, разумевања друге личности (запосленог), коректност у говору/разговору, употреба асертивне комуникације па и употреба језика, знакова, мимике и целокупне невербалне комуникације¹⁷ на адекватан и послован начин; свакако и отворена комуникативност, спремност на помоћ и кооперацију секретара - чине најзначајније елементе успешног организационог (пословног) комуницирања.¹⁸

У складу са тим, потребно је обучити запослене, не само доброј, кооперативној, комуникацији међусобно (и са руководиоцем), али исто тако и оспособити их за избегавање конфликтних ситуација или решавање конфликта уколико до њих дође. Тако, способност суочавања са конфликтима на здрав, зрео начин, зависи примарно од оспособљености руководиоца-комуникатора и стварања здраве организационе атмосфере.

Овакав утицај на запослене биће у циљу подизања квалитета услуга институције, као и остваривања заједничких циљева и интереса исте. На тај начин, комуникација институције биће на високом нивоу, не само пословног него и цивилизацијског развоја који се неретко (и потпуно неосновано) занемарује у овом одређењу приче.

5.2. Позитивни примери управљања секретаријатом

Уврежено је мишљење да у јавним (државним) институцијама, у највећем броју случајева не влада ефикасност

17 Невербална комуникација, модел је комуникативне праксе, у којем се поруке исказују кроз невербалан систем елемената, симболима, мимиком лица, говором тела, најчешће спонтано али може бити и увежбано, испланирано. Више о томе видети у: Милан, Невена Милетић, Комуниколошки лексикон, Универзитет Џон Незбит, Београд, 2017, стр.215.

18 Свакако да је поред оспособљености за добар говор, битан и квалитет личности, стабилност и емоционална писменост руководиоца. Такве особине представљале би идеал главног комуникатора. Више о емоционалној писмености, као неопходном аспекту личности која руководи, видети у: Данијел Големан, Емоционална интелигенција, *Геополитика*, Београд, 2009, стр.217.

организационе комуникације. С тим у вези, “власт је онаква какав је народ и обрнуто – народ је онакав каква је и власт.” Ову максиму узећемо за истоветну када су у питању микро-владавине, односно вођење, управљање једном институцијом. У складу са тим, вештина комуницирања неке личности зависиће од вештине друштвеног укључивања, пре свега, као и “функционисања у различитим социјалним односима.”¹⁹ У групама се увек успоставља “структура статуса”²⁰ особе а према теорији о комплементарности људе ће увек привлачити личности које, на неки начин представљају допуну њихове.

Ауторка Томић, писала је о ефикасности рада и важности добре, квалитетне организационе комуникације, као непобитне у развоју добре организационе атмосфере. Такође, како наводи аутор Нешковић, ефикасност комуницирања у једној организацији, од огромног је значаја јер комуникација представља “услов усмеравања и утицаја на запослене у циљу остваривања компанијских интереса,”²¹ у том смислу.

Како је овде реч о јединственом секретаријату, поменићемо пређашњег и садашњег секретара у том контексту.

Говорећи о примерима изузетности у вођењу и раду на нивоу једне институције, односно микро-вођења или микро-управљања, добар пример су садашњи и једна од бивших секретарки који су управљали поменутиим секретаријатом.²² И један и други пример, невезано за политичке аспекте и њихова опредељења, (која, као таква, апсолутно нису тема рада), докази су ефикасности, инвентивности и одличне комуникације са запосленима.

С тим у вези, за време рада Љиљане Јовчић, оформљен је софтверски систем за контролу и праћење уписа деце у вртиће и школе, о којем је било реч у једном од претходних радова. Такође, изузетна ефикасност, брзина и инвентивност

19 Зорица Томић, *Комуникологија*, Чигоја штампа, Београд, 2003, стр.68.

20 Исто, стр. 71.

21 Слободан Нешковић, *Пословне комуникације*, нав.дело, стр. 20.

22 Једна од бивших секретарки поменутог секретаријата, проф. др Љиљана Јовчић, као и садашњи секретар, Славко Гак, примери су ефикасности, инвентивности и добре организационе, (институционалне) комуникационе сфере коју преносе/су преносили на запослене. Прикази њиховог управљања представљају огледе – стабилисања базе, односно постављања темеља за квалитетну стратегију комуникације једне јавне институције.

у раду, остала су обележја ове секретарке. С друге стране, садашњи секретар, Славко Гак, води се “системом” ефикасности институционалне комуникације и заједништва међу запосленима на нивоу Секретаријата које секретар успешно спроводи. Водећи се постулатима тимског рада и заједничким интересима запослених, може се приметити добра основа његове успешне корпоративне комуникације.

6. САДАШЊИ РАД СЕКРЕТАРИЈАТА

Како нам је речено, суштина комуникација Секретаријата за образовање и децју заштиту, како екстерних, тако и интерних јесте “брзо, јасно, прецизно, тачно пружање свих врста информација свим расположивим каналима комуникације.”²³ Такође, садашњи секретар за образовање и децју заштиту Славко Гак је 2017. године, након што је преузео руковођење, иницирао и отварање радног места за особу која ће бити посебно задужена за комуникације. Стога, канали комуникације ка обе циљне групе су класични и модерни.

Главни корисници овог Секретаријата, пре свега су:

- грађани, односно родитељи и старатељи, затим и
- медији, будући да су заинтересовани за сектор образовања и децје заштите.

Тиме, према истом извору, са родитељима је у великој мери присутан лични контакт, успостављен њиховом иницијативом, јер често долазе лично у Секретаријат са питањима у вези са вртићима и школама, али се комуницира и телефоном, е-маилом, путем друштвених мрежа (“twitter, односно апликација Града Беоинфо, Facebook, Instagram”).

С друге стране, свакодневна комуникација са медијима одвија се путем саопштења за медије и појединачних медијских упита које Секретаријат добија електронском поштом и путем телефона, а организују се и гостовања у ТВ емисијама. Стога, у највећем броју случајева новинари потребне информације о теми о којој се интересују добијају у току истог дана.

23 Информације добијене електронским путем: Ивана Ристић, виша саветница за односе са медијима, Секретаријата за образовање и децју заштиту, ivana.ristic@beograd.gov.rs, дана: 23/04/2019.

Како се овај Секретаријат стара о функционисању вртића и школа на дневном нивоу, тако већих потешкоћа у комуникацији, како са грађанима/родитељима тако и са медијима, до сада није било. Стога, простора за инертност у комуникацији овог сектора нема и не би требало да буде, ако се има у виду да су у надлежности Секретаријата скоро 300 школа и више од 300 београдских вртића у којима укупно борави око 260.000 деце.²⁴

Дакле, да би се комуникација одвијала повољно за обе стране, неопходан је “живи” контакт секретара, као носиоца водеће улоге у Секретаријату, па је, као такав, битна карика у разматрању стратегије институционалне комуникације.

Такође, потребно је успоставити мотивацију запослених што је опет засновано добром корпоративном културом, ставом и понашањем, комуницирањем руководиоца и комуникацијом запослених са њим и међусобно. Исти постулати добре комуникације, како је поменуто, неопходни су, и у односу са корисницима-родитељима и са медијима.

7. ВАЖНОСТ ЕДУКАЦИЈЕ, УВОЂЕЊА ИНОВАЦИЈА И СПРОВОЂЕЊА ЗАКОНА

На основу датог истраживања, налазимо потребу за сталном, правовременом едукацијом која ће употпунити начин комуникације, заступљен у целокупној јавној управи Републике Србије али и спровођење закона и/или колективних уговора који важе на нивоу државе. Битно је не дозволити да се умањи значај или потисне примена истих, имајући у виду њихов значај у функционисању једне институције.

7.1. Едукација на нивоу управе

Када говоримо о едукацији запослених (службеника јавних институција), добро је уврстити различите програме обуке у рад служби, првенствено на нивоу комуникационе праксе, односно стратегије којом се комуницира са грађанима. Тиме, добро је уводити праксу - спровођења тренинга

²⁴ Исто, 23/04/2019.

комуникационих вештина, вештине асертивне комуникације, неопходне у савременим односима)²⁵ и едукацију о заштити запослених од мобинга, о чему смо раније писали. Квалитетна комуникациона пракса на нивоу институција представља карику развоја на којем се темељи рад институција државе. Без квалитетне комуникације, нема ни адекватног рада јер је рад, функција ових институција подређена грађанима. Дакле, јавне институције и постоје управо да би радиле у служби грађана као њихових главних корисника.

Едукација је, стога, најбитнија карика развоја сваког сегмената друштвене орбите, па тако и за развој комуникације у институцијама државе. С тим у вези, неопходно је увођење тренинга комуникационих вештина за запослене, али и подсећање на валидност и/или обнову постојећих закона и њихову примену на нивоу државе и државног. У томе се изналази значај правовремене едукације службеника, посебно дајући предност унапређењу начина, односно стратегије комуникације коју ће имати са становницима града (и другима).

7.2. Увођење иновација у рад

Живимо у времену развоја и свакодневне употребе информационе технологије (и друштвених мрежа), због чега је неопходно спроводити едукацију не само запослених, већ и корисника услуга државне управе о важности употребе истих, како би комуникација била бржа, ефикаснија и како би се ишло у складу са савременим добом комуникација, свакако и развоја целокупног друштва.²⁶ У складу са наведеним, потребно је да, поред традиционалних медија (радио, тв), корисници (грађани) користе и он лајн (on-line) медије, у сврху информисања о раду органа управе и о животу у граду.

25 Више о аспектима асертивне комуникације видети у: Златка М.Марков, “Асертивност – стил добре комуникације, вештина ефикасног заузимања за себе и развијања квалитетних односа са другим људима,” *Опита медицина* 2018;24(1-2):51-60, Дом здравља Нови Сад, UDC:614.2:005.57.

26 Пракса коришћења е-управе, као и друштвених мрежа у форми комуникације грађана-корисника са институцијама јавне управе, у државама Европе одавно постоји. О томе видети више у: Ron Davies, “Government Using technology to improve public services and democratic participation”, EPRS | European Parliamentary Research Service, September 2015 — PE 565.890, доступно преко Интернет-а: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA\(2015\)565890_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf), 21/04/2019.

У контексту потребе увођења иновација и иновативности у рад институција јавне управе, дигитализација је неопходна форма увођења иновација у живот и рад грађана и у рад јавних институција у држави. У том смислу, једна без друге, (комуникација и дигитализација), готово да више не могу, те је токове савременог развоја и иновација потребно правилно усмерити и ускладити са тековинама постојећих Закона који владају у држави. На тај начин њихово спровођење биће (такође) ефикасније.

Неопходна је анализа, како стручна, тако и академска и стално разматрање могућности развитака које ће употпунити, осавременити и искристалисати рад институција. као и увођења савремених технологија које ће подићи квалитет рада ових служби на виши (сврсисходнији) ниво пословања. У том смислу, у једном од претходних радова поменули смо рад софтверског система за упис деце у вртиће, обазирјући се, првенствено на делатност деце заштите у оквиру секретаријата.²⁷

Притом неопходан је, свакако и сталан и систематски рад на подизању квалитета услуге и целисходније функције послова државних институција. Како смо писали, град Београд, неоспорно је “жила куцавица” у примеру адекватне комуникацијске праксе са грађанима и база анализе стања савремене комуникације која постоји између грађана и институција Републике Србије, првенствено посматрајући град Београду. Иако представља пример неоспорне централизације на нивоу државе (чак и на регионалном делу Европе), потребно је искористити овакве аспекте Београда као доброг полазишта за успостављања све боље праксе рада јавних институција.

7.3.Спровођење закона

Према Закону о локалној самоуправи,²⁸ самоуправа се односи на “право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и способност органа локалне

27 Више о томе: Љупка Катана, “Начин дефинисања образовне политике у области предшколског образовања у Републици Србији”, *Јавна управа и администрација*, ISSN 2406-2529 UDK 35, год.IV, vol.9, No 2/2018, стр.101.

28 Закон о локалној самоуправи, “Службени гласник РС” – др. Закон, нав.закон.

самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.” (Члан 2, Закона). Према члану 3 она (локална самоуправа) остварује се у општини, граду као и граду Београду, као основним јединицама самоуправе, те смо фокус анализе лоцирали на ниво градске управе града Београда, односно описаног рада секретаријата који је у саставу исте.

У складу са тим, потребно је сагледати владајуће законе на нивоу државе, у виду носиоца правила и прописа преко којих ће јавне институције функционисати, а затим уз те законе уврстити адекватан систем комуникационе праксе.

8. ЗАКЉУЧАК

Дајући кратак осврт на законске одредбе у јавној управи Србије односно анализу тренутног стања комуникације у управи града Београда, ретроспективу смо свели на пример Секретаријата за образовање и деčју заштиту, као тачке нашег разматрања комуникације јавне управе. Тако, дали смо примере успешних управљања секретаријатом на микро-нивоу институције, као и примере могућих употребних техника за побољшање стања, не само на нивоу једног секретаријата, већ и на нивоу применљивости у другим јавним институцијама.

Улога градске управе, како смо нагласили, неоспорно је велика и предствала битну “котву” стабилног функционисања државне управе, посебно, уколико разматрамо конкретан рад у Републици Србији. Узевши у обзир да се последњих година управа развија, кроз уплив новијих сазнања о раду (и информационах технологија), јавља се неопходност конкретизације послова које службеници врше. Тиме, поставља се питање квалитета досадашњег рада државних службеника.²⁹

У том смислу, потребно је сагледати стање ствари и суштину постојања истих, како би се њихова функционалност

29 Према анкетама о раду јавне управе Србије, најчешћи разлози неповерења у рад истих свде се на уврежено мишљење о дискутабилности функционисања државних институција, неадекватног или готово непостојећег опхођења службеника према грађанима, тромог рада или неувида у важност једноставности папирологије, које укупно доводе до неефикасности рада целокупне администрације на државном нивоу.

довела на ниво квалитетне услуге. Потребно је објаснити смисао постојања оваких институција, односно сврсисходност комуникацијске праксе која постоји у смеру грађана, као и повратне информације примаоца такве поруке. Стога, главно питање је како комуницирати са грађанима, као најзначајнијим корисницима услуга градских секретаријата!³⁰

Истраживања нас доводи до констатације да се на примеру Секретаријата за образовање и деčју заштиту може изградити боља, праведнија и функционалнија улога јавне управе у Београду, а тиме и осталим градовима Србије, утолико више што је реч о органу управе који покрива област образовања, посебно предшколства као једног од најбитнијих оквира развоја здравог друшва једне државе и нације.

У складу са тим, потребно је едуковати становништво и дигитализовати јавну управу, унапредити је кроз иновације и олакшати њен приступ грађанима града/државе, што и јесте њена главна намена. Требало би, дакле, рад управе ускладити са савременим токовима индустријске револуције и технолошког напретка, а тиме и савременог развитка друштва, на глобалном нивоу.

Спровођење тренинга комуникационих вештина, као и управљања компјутерским технологијама, могли би бити од помоћи таквом систему. Као неопходан елемент побољшања рада државне администрације, овакви тренинзи, који су притом усклађени са члановима закона, представљали би стабилан елемент конституисаности и стратегије (правилног) комуницирања одређене институције.

ЛИТЕРАТУРА

Големан Данијел, *Емоционална интелигенција*, Геопетика, Београд, 2009, стр.217.

30 Евидентно је да је целокупну комуникацију државних институција потребно подићи на виши ниво како би се сврсисходност постојања ових институција остварила у неопходној мери.

Ђорђевић Снежана, *Ренесанса локалне власти, упоредни модели*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 30.

Закон о локалној самоуправи, “Сл.гласник РС”, бр.129/2007 и 83/2014 – др. 101/2016 – др.закон и 47/2018.

Информатор о организацији и раду органа града Београда, 2013.

Информатор о организацији и раду органа града Београда, Опште информације о органима града Београда, опис овлашћења и обавеза, Извод из Статута града Београда, (Сужбени лист града Београда, бр 39/08 и 6/10).

Катана Љупка, “Начин дефинисања образовне политике у области предшколског образовања у Републици Србији”, *Јавна управа и администрација*, ISSN 2406-2529 UDK 35, год.IV, vol.9, No 2/2018, стр.101.

Марков Златка, “Асертивност – стил добре комуникације, вештина ефикасног заузимања за себе и развијања квалитетних односа са другим људима,” *Опита медицина* 2018;24(1-2):51-60, Дом здравља Нови Сад, UDC:614.2:005.57

Миленковић Дејан, *Јавна управа, одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 44.

Милетић Мирко, Невена, *Комуниколошки лексикон*, Универзитет Џон Незбит, Београд, 2017, стр. 215.

Нешковић Слободан, *Пословне комуникације*,скрипта, Нови Сад, 2015, стр. 20, 22-25.

Томић Зорица, *Комуникологија*, Чигоја штампа, Београд, 2003, стр.68, 71.

Одлука о градској управи града Београда, “Сл.лист града Београда”, бр.51/2008, 61/2009, 6/2010, 23/2010, 32/2010, 4/2011, 42/2012,60/2012, 65/2012.

Редакција - *Беоинфо* сервиса, Интернет: http://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/2052-sekretarijat-za-informisanje_2/, дана 26/02/2019.

Daviese Ron, "Government Using technology to improve public services and democratic participation," EPRS | European Parliamentary Research Service, September 2015 — PE 565.890, Интернет: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA\(2015\)565890_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf), 21/04/2019.

Frederick C. Mosher, Brian Chapman, Edward C. Page, Интернет: <https://www.britannica.com/topic/public-administration>, 24/02/2019.

Интернет: <http://www.beograd.rs/g/gradska-vlast/1900-gradska-uprava/>, 20/04/2019

Интернет: http://www.beograd.rs/g/gradska-vlast/1730357-sekretarijat-za-obrazovanje-i-decju-zastitu_2/, 21/04/2019.

Ljupka Katana

COMMUNICATION STRATEGY IN THE
PUBLIC ADMINISTRATION OF THE
REPUBLIC OF SERBIA; EXAMPLE OF
SECRETARIAT OF EDUCATION AND
CHILDREN'S PROTECTION

Resume

The subject of this paper is the Communication Strategy, which leads employees in the public institutions of the Republic of Serbia, in contact with the citizens of the city of Belgrade. We proceed from the review of the public administration as a concept from which - organizational communication starts in this country. Also as an example and a description of the city administration, as an integral part of the local self-government. By showing the interconnection of communication and management models, the research is reduced to reach to the goal of the work. The aim of the research is to look at communication tools in daily work with citizens and among employees in interconnected units of city administration. The methods we use represent the retrospective of data analysis, as well as the analysis of communication, that is, the basis of the communication strategy, at the institutional level. We start from the empirical aspect, acquired in the work in this institution. This brings us to the results of the work that show that the current state of the communication strategy in public institutions is at a good level of development. Certainly, certain changes were needed in order to achieve more effective and humane communication with the citizens of the city, which are at the same time

the most important service providers / services of city secretariats within the administration.

Keywords: Communication, communication strategy, public administration, city administration, city of Belgrade, secretariat

* Овај рад је примљен 25. априла 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту Times New Roman, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама **Normal 2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: Review/Word Count/Character (with spaces) - активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*).

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – **Bold** и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – **Bold** (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи - фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима - **Bold** (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима **Bold** (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносити командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту **Times New Roman**, величина слова **10**. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*.

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

• **приликом навођења монографије/књиге фуснота мора садржати:**

- Име и презиме аутора, наслов рада курзивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.

- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.

• **приликом навођења чланака из часописа:**

- Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.

- **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.

• **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**

- Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курзивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.

- **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.

• **приликом навођења извора са Интернета (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):**

- Име и презиме аутора, наслов чланка курзивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.

- **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013

• **приликом навођења архивске грађе:**

- мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

- **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.

• **приликом навођења прописа/закона:**

- Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.

- **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

• **приликом навођења публикација у новинама:**

- Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курсивом, датум објављивања

- **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.

• **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:**

- Исто, број стране

- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54. Исто, стр. 55

• **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:**

- Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.

- **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.

Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав. дело, стр. 54.

Код уноса табела и графикана користити:

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фуснотама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини - ***Bold*** (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима - ***Bold*** (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – ***Bold*** (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих

је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима политиколошке тематике.

Рокови за достављање радова су: **1. март, 1. јун, 1. октобар.**

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, www.ajrrips.edu.rs/.

Текстове слати у електронском облику на адресу redakcija@ajrrips.edu.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензената је да доприносе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публикавању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
35

АДМИНИСТРАЦИЈА и јавне политике
= Administration and Public Policy / главни и
одговорни уредници Дејан Миленковић,
Петар Матић. Год. 1, бр. 3 (2015) - . -
Београд : Институт за политичке студије,
2015 - (Житиште:Ситопринт). 23 cm

Три пута годишње.

ISSN 2406-2529 = Администрација и јавне
Политике

COBISS.SR ID 214588684



ЧАСОПИС АДМИНИСТРАЦИЈА И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

„Администрација и јавне политике“ је научни часопис који је намењен научној и стручној јавности чија је област интересовања јавна управа и анализе јавних политика. Теме које се односе на администрацију и јавне политике су увек актуелне, не само у земљама у транзицији већ и у развијеним земљама западне демократије. Тако, бројни савремени процеси у јавној управи, посебно утичу на даљи развој државе уопште, а недостаци сложених управних система траже и захтевају њено континуирано проучавање, како кроз посматрање и анализу управе из угла теорије, тако и кроз тражење конкретних и практичних начина за решавање бројних и нагомиланих проблема са којима се суочава модерна администрација у пракси. На савремену јавну управу све више утиче и глобализација, а појмови глобална управа и глобално управљање, захтевају и посебну анализу, обраду па и специфичну перспективу посматрања. С друге стране, анализе јавних, посебно практичних политика у одређеним друштвеним областима, како глобалних, тако и националних и локалних, имају значајан утицај у пољу друштвених наука. Научно проучавање јавних политика треба да допринесе новој перспективи сагледавања савремених друштвених процеса и понуди решења за унапређење стања у бројним областима, од чега највећу корист треба да имају сами грађани. Овај часопис покушаће да кроз радове научника и стручњака из земље и иностранства објасни и понуди одговоре на бројна питања која се односе на проблеме са којима се суочава савремена администрација, као и моделе редизајнирања јавних политика у Републици Србији и понуди нову визију у погледу њиховог проучавања и анализе како у глобалном тако и у локалном контексту.

ISSN 2406-2529 UDK 35 год.V vol.11 № 2/2019

