

# Da se i građani čuju

*Ustani, brani svoja prava,  
ne odustaj, ne odustaj od borbe!*

*Bob Marli (Marley)*

Dobro informisano građanstvo, koje je svesno svojih prava i spremno da ih brani, predstavlja snažnu potporu sistemu društvenog integriteta. S druge strane, apatična javnost, koja ne poznaje svoja prava i koja prihvata zloupotrebe administracije, stvara plodno tlo za održavanje postojećeg stanja i bujanje korupcije.

Stoga je prvi zadatak sprovođenje kampanje za podizanje svesti o šteti koju korupcija nanosi zajednici i porodicama koje tu zajednicu čine, kao i o potrebi da svaki građanin koji se susretne sa korupcijom preduzme odgovarajuće korake. Istraživanja javnog mnjenja i studije ponašanja, o kojima će biti reči u narednim poglavljima ove knjige, osnovno su sredstvo koje omogućava građanima da se i njihov glas čuje, i koje im pruža veru da je i njihovo mišljenje važno. Na sličan način je korisna i upotreba upitnika u kojima se građani izjašnjavaju koliko su zadovoljni pruženim uslugama i tretmanom u pojedinim javnim službama.

Novine i radio su takođe pogodna sredstva za ostvarenje ovog cilja: novine, na primer, mogu da pokrenu kolumne o ispitivanim slučajevima korupcije i da rezultate do kojih su došli objave zajedno sa izvornom pritužbom koju su dobili od građana. Jedne kenijske novine, *East African*, neko su vreme objavljivale imena službenika koji su loše radili, kao i imena njihovih pretpostavljenih koji su odbili da protiv takvih službenika pokrenu postupak. U Tanzaniji, nezavisne novine na svahili jeziku, *Majira*, predstavljaju neformalni kanal građana da izraze pritužbe ili upute žalbe vladi.<sup>1</sup>

Još širi auditorijum mogu da pokriju radijske emisije u kojima predstavnici građanskog društva, ili čak ombudsman, primaju individualne pritužbe slušalaca i daju svoje savete. Na taj način, savet koji je dat jednoj osobi dolazi i do mnogih drugih koji se verovatno suočavaju sa sličnim situacijama i pruža im znanje i veru da se takvim situacijama odupru.<sup>2</sup> Ovakve akcije mogu da imaju mnogo više uticaja nego što bi se moglo pomisliti. Sredstva za odloženo emitovanje i pokrivanje izrečenih imena tonskim signalom iz studija mogu se koristiti kako bi se sprečilo da radio-stanica bude tužena za klevetu u slučaju da su optužbe slušalaca neosnovane.

Do udaljenije publike mogu da dospeju putujuća pozorišta, prenoseći značajne društvene poruke u svojim nastupima. U Ugandi se, na primer, veoma uspešno iskustvo iz kampanje upoznavanja sa opasnostima i metodama sprečavanja side danas koristi kako bi se obični ljudi upozorili na štetu koju korupcija nanosi kvalitetu njihovih života, kao i o načinima da joj se odupru.

## Građanske povelje

Postoji mnogo toga što građani mogu da učine kako bi se i njihov glas čuo, ali postoje i mere koje vlasti mogu da preduzmu sa istim ciljem.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Čitaoci šalju pisma novinama, koja se zatim bez intervencija objavljuju prema rasporedu za pojedine teme (npr. četvrtkom u vezi sa politikom, petkom u vezi sa kulturom i obrazovanjem, subotom o socijalnim službama). Mada se novine trude da vrše pritisak na vlast u ime javnosti, retko se dešava da na pisma stigne zvaničan odgovor. Etički inspektorat istražuje kritike iznete u novinama i optužbe koje se u njima iznose. Direktor inspektorata tvrdi da se razmatraju sve iznete tvrdnje. S druge strane, inspektorat o svojim istragama ne obaveštava ni žaliocce ni medije. *Majira* ima tiraž od oko 45.000 primeraka, a može se reći da je čita oko 100.000 ljudi. Tiraž je smanjen usled toga što je vlada uvela poreze na uvoz novinske hartije, što je dovelo do povećanja cene novina. Postoje spekulacije da je cilj tog poteza bio da se nekim novinama onemoguću poslovanje.

<sup>2</sup> Razvoj malih, lokalnih radio-stanica može da bude veoma značajan u vezi sa ovim pitanjem.

<sup>3</sup> Uloga izabranih predstavnika naroda i uloga ombudsmana se posebno razmatraju u odgovarajućim poglavljima.

Od skora postoji i nov način za povećanje odgovornosti vlasti - "građanske povelje". Njihov cilj je da se dostigne viši kvalitet usluga javnih službi kroz konsultacije između službi i korisnika njihovih usluga. Time što se javne službe kroz povelje obavezuju da će usluge koje pružaju zadovoljiti određene standarde građani dobijaju sigurniji put za zadovoljenje svojih potreba, a ujedno i reper prema kojem mogu da izmere koliko je u njihovom slučaju javna služba dobro obavila svoj posao.

Građanske povelje se mogu koristiti kao deo opšte strategije za unapređenje rada javnih službi ili kao sredstvo za rešavanje problema u pojedinim službama.<sup>4</sup> Poveljama se određuju usluge koje će javne službe pružiti i minimalni standardi u pružanju tih usluga koje građani mogu da očekuju.

U poveljama se određuju i procedure za pritužbe. Namera je da javne službe ne shvataju pritužbe kao nešto negativno, već da na njih gledaju kao na važan put za dobijanje povratne informacije o svom radu od korisnika usluga. Kada se tako postupa, komentare treba pažljivo analizirati i raditi na popravljaju kvaliteta usluga u oblastima u kojima su uočene slabosti.

Povelje se mogu koristiti i radi veće slobode informisanja. U njima se navode informacije o strukturi, delokrugu i radu raznih delova javnog sektora. Informacije treba da budu dostupne na razne načine: obaveštavanjem preko medija, korišćenjem sistema javnih biblioteka i informa tehnologija. U Indiji su ove povelje bile korišćene da bi se suzbila korupcija na nižim nivoima vlasti, i to tako što su građani dobili pristup informacijama o uslugama za koje je često traženo mito u vidu izmišljenih taksi, a koje su službe bile dužne da pruže besplatno. Povelje opisuju usluge koje su vlasti dužne da pruže, rokove za pružanje takvih usluga, informacije o službeniku kojeg treba kontaktirati i pravna sredstva koja su na raspolaganju u slučaju da usluga ne bude pružena.<sup>5</sup>

Kroz povelje se vlasti obavezuju pred javnošću zbog čijih potreba i postoje. U poveljama se sumiraju detalji usluga koje pružaju razni državni organi i službe. Tu se takođe objašnjava kako ostvariti te usluge i šta raditi ukoliko njihov kvalitet ne bude zadovoljavajući. Bitno je da odredbe budu jasno definisane kako bi mogle da budu primenjene u praksi. Ukoliko su odredbe nejasne i uopštene, javnost će biti zbunjena i razumeće stvari na pogrešan način, a javnim službenicima neće biti jasno šta javnost od njih očekuje. Primerke povelje treba izložiti na vidnom mestu u svakoj službi ili organu koji neposredno rade sa javnošću.

Ključni elementi građanskih povelja su sledeći:

- One nisu propisi (tj. nemaju snagu zakona)
- Cilj im je da uvećaju učešće građana u javnim poslovima
- One određuju standarde za usluge javnih službi
- U njima se objavljuju informacije o uslugama javnih službi

### Standardi

Smernice iz građanskih povelja se primenjuju na pojedinačne usluge i službe radi poboljšanja rezultata rada u nekoj oblasti. Neka poboljšanja se lako mogu izmeriti:

- Najduže vreme za odgovor (kako za odgovor po pritužbi, tako i na pisano izražene zahteve)
- Najduže vreme za zakazivanje sastanka
- Visina troškova i taksi

Standarde bi trebalo propisati nakon konsultacija građana i predstavnika organa vlasti. Povelje imaju za cilj da izmene kulturu pružanja usluga javnog sektora uključivanjem korisnika usluga u prethodne konsultacije kako bi sistem što je moguće bolje odgovorio njihovim potrebama. Kada su ove službe otvorene prema javnosti i kada pravovremeno pružaju informacije o tome kako se i kome žaliti kada standardi pruženih usluga nisu onakvi kakvi bi trebalo da budu, mogućnost da dođe do korupcije bi trebalo da se u značajnoj meri smanji.

### Kontrola

Povelje bi trebalo da predvide i sredstva za kontrolu rada javnog sektora. Jedan od ključnih zahteva u tom pravcu je onaj koji nalaže državnim organima da objavljuju informacije o rezultatima svoga rada. Svaki organ bi trebalo da prikupi i objavi statističke podatke, onako kako je određeno u povelji, i da pruži građanima i zakonodavnoj vlasti priliku da i sami ocene te rezultate. Ukoliko se povelja primenjuje na službu koja funkcioniše na nivou cele države, kao što su npr. školski sistem i

<sup>4</sup> Građanske povelje se mogu izdati na nacionalnom, lokalnom ili na nivou pojedinih sektora.

<sup>5</sup> S. D. Sharma, *Mobilising Civil Society: NGO initiatives to fight corruption and promote good governance - in the Indian context*, Izlaganje na radionici o unapređenju integriteta vlasti na Svetskoj konferenciji o upravljanju, Manila, Filipini, 31 maj - 4. jun 1999. Ova inicijativa je rezultat saradnje Transparency International Indije i centralne vlade te zemlje.

sistem državnih bolnica, rezultati rada lokalnih organizacionih celina bi mogli da se međusobno uporede u ovom postupku. Pored toga što se na ovaj način utvrđuje koje su oblasti problematične, ovaj metod omogućava da se istaknu i oblasti koje dobro rade i koje mogu da predvode proces unapređivanja kvaliteta rada javnih službi.<sup>6</sup>

### Pritužbe

Procedura po pritužbama na osnovu povelje trebalo bi da se zasniva na unutrašnjoj kontroli i na nezavisnom spoljnom arbitriranju, npr. korišćenjem ombudsmana. Ipak, treba napomenuti da iako neispunjenje obaveza propisanih u povelji pruža osnov za izjavljivanje pritužbi, obično ne povlači za sobom i izricanje zakonskih sankcija.

### Građanska savetovališta

Kada građanin postane svestan da su mu prava povređena i kada mehanizam predviđen poveljom ne dovede do zadovoljenja tih prava, biće mu potrebna dalja zaštita. Advokati su skupi, a prijatelji i rođaci možda ne znaju prave odgovore, niti imaju odgovarajuća sredstva da pomognu. Kako onda običan građanin, kojeg muči neki naizgled sitan problem, može da sazna svoja prava i da ih uspešno ostvari?

U mnogim delovima sveta grupe građanskog društva na razne načine obezbeđuju da građani, posebno oni siromašni i marginalizovani, dobiju besplatne savete o tome kako da se odnose prema državnim organima i službama (npr. u vezi sa stambenim pitanjima, ostvarivanjem prava, penzijama), kao i o svojim zakonskim pravima uopšte. Osnovne odlike građanskih savetovališta su sledeće:

- Savetovališta distribuiraju informacije o obavezama javnog sektora
- Savetovališta pružaju besplatne i nepristrasne savete građanima
- Savetovališta omogućavaju funkcionisanje dvosmerne komunikacije između građana i vlasti

Ključna odlika savetovališta je da su saveti besplatni. U savetovalištim često rade obučeni volonteri, a u nekim zemljama mladi (ili penzionisani) advokati se podstiču na razne načine da besplatno pružaju savete u okviru centara. Mada u nekim zemljama rad takvih centara finansiraju vlasti<sup>7</sup> ili donatori, važno je da oni očuvaju nezavisnost koja će obezbediti da se na njih računa kao na poštene i nepristrasne pomagače.

Evo jednog primera kako su formulisani ciljevi savetovališta:

- Obezbediti da pojedinci ne trpe zbog nepoznavanja svojih prava i obaveza, ili zbog nemoćnosti da svoje potrebe iskažu na odgovarajući način.
- Na odgovoran način koristiti uticaj u građenju socijalne politike i sistema usluga javnog sektora na lokalnom i nacionalnom nivou.<sup>8</sup>

Kada su vlasti na osnovu zakona, građanske povelje, dobrih običaja ili na druge načine obavezne da objavljuju i distribuiraju informacije o uslugama koje pružaju, savetovališta mogu da pomognu vlastima u ispunjenju njihove obaveze budući da imaju dodir sa građanima širom zemlje. Negde se to postiže distribuiranjem informativnih letaka koje štampa vlada, a negde sama savetovališta štampaju svoje pamflete u tiražu koji je ograničen sredstvima kojima raspolažu. U tim lecima se pružaju informacije o:

- uslugama koje država pruža građanima,
- načinu da se one ostvare,
- proceduri za žalbu,
- načinu dobijanja nadoknade u slučaju da usluga ne bude pružena.

Saveti se obično daju lično, kao odgovor na poseban upit. Savetnici prvo utvrde koja su zakonska prava građana, a zatim ih savetuju kako da ta prava ostvare ili zadrže, kojim sredstvima mogu da se pri tom služe i šta da rade ukoliko ta sredstva ne daju odgovarajuće rezultate.

Mada neka savetovališta pružaju savete i u vezi sa otkrivanjem važnih informacija saznatih u službi, a objavljenim protivno pravilima službe, većina to ne radi. Isto važi i za sastavljanje žalbi ili

### Devet načela pružanja usluga javnog sektora

Načela koja su utvrđena u povelji Velike Britanije su sledeća:

- Uspostavljanje standarda za pružanje usluga koji su:
  - relevantni
  - jednostavni
  - merljivi
  - proverljivi
  - podložni objavljivanju
  - procenjivi
- Otvorenost i pružanje potpunih informacija - o cenama, izvršenim uslugama, mogućnostima, itd.
- Savetovanje sa službenicima i korisnicima usluga
- Podsticanje pristupa službi i izbora
- Pošten tretman prema svima
- Dovođenje stvari u red kada krenu pogrešnim putem
- Pravilna upotreba resursa
- Inovativnost i unapređivanje
- Saradnja sa drugim službama

"Service First", UK Cabinet Office, 1998

<sup>6</sup> U V. Britaniji pokazatelj uspešnosti prema kriterijumima iz građanskih povelja objavljuju sve lokalne vlasti kako bi pružile sliku o tome koliko dobro rade lokalni saveti. Te rezultate na Internetu je prvi prikazao savet opštine Brent: <http://www.brent.gov.uk/ccpi.htm>

<sup>7</sup> Na primer, na Mauricijusu Biro za savetovanje građana vodi Ministarstvo za razvoj grada i sela.

<sup>8</sup> Glen Innes Citizens Advice Bureau, Okland, Novi Zeland: <http://www.geocities.com/SoHo/Vcranda/2934/cabgi.html>

zahteva za zadovoljenje pravde. Savetovališta informišu građane o tome šta bi trebalo da učine i koja im sredstva stoje na raspolaganju, ali obično ne uzimaju na sebe da vode te slučajeve. S druge strane, savetovališta mogu da deluju kao grupe za pritisak sa ciljem izmene vladinih programa.

Kao što građanima pružaju smernice za žalbe u vezi sa radom javnih službi, ova savetovališta mogu da informišu i vlasti o tome u kojim oblastima postoje problemi. Tako vlasti dobijaju priliku da ograničene resurse usmere na najpotrebnije programe. Savetovališta pružaju vlastima i veoma vredne informacije o problemima u pojedinim lokalnim sredinama, kao i o problemima koji možda nisu direktno vezani za državne službe, ali se mogu rešiti kroz rad javnog sektora.<sup>9</sup>

## Parnica u javnom interesu

Savetovališta obično ne zastupaju građane pred sudom, ali je moguće krenuti i tim putem.

Jedan od takvih programa predstavlja i Služba za zastupanje građana u gradu Donjecku, u Ukrajini, koju finansira USAID. Služba pruža pravnu podršku građanima i biznismenima koji se žale na korumpirane službenike. Služba radi potpuno nezavisno od vlasti, pruža besplatne pravne savete građanima o njihovim pravima, zastupa ih na sudu i pomaže im da prikupe i podnesu dokaze o slučajevima u kojima se sumnja na korupciju. Služba ima dve kancelarije, a celodnevna telefonska linija za pritužbe radi od jula 1999. Sledeći primeri ilustruju uspehe Službe:

- Kapetan transportnog broda je otkrio prestupe dvojice funkcionera koji su rasipali državna sredstva, ali je ubrzo optužen i osuđen na zatvorsku kaznu. Advokati Službe su uspeali da obore optužbe protiv njega, a presuda je poništena. Zatim su pripremili optužbe protiv funkcionera.
- Dva državna funkcionera su uklonila osnivača jedne donjecke kompanije iz njenog upravnog odbora, a zatim iznova registrovali kompaniju pod novim imenom i sa novim direktorom. Služba je uspešno izdejstvovala kod suda da se ta registracija poništi i da se povrate prava osnivaču kompanije. Zatim je okružni tužilac započeo proces protiv funkcionera, od kojih je jedan bio narodni poslanik u ukrajinskoj skupštini i zbog toga po zakonu uopšte nije imao prava na privatne poslovne aktivnosti.
- Grupi prodavaca cveća koji su platili sve takse okružna vlast nije htela 1998. da produži dozvole za rad, naznačujući da postoji privatna kompanija koja ima isključivo pravo da te dozvole daje. Služba je preduzela preliminarno ispitivanje slučaja i tom prilikom je ustanovljeno da kompanija o kojoj je reč nije pravilno registrovana i da nije platila propisanu taksu okružnoj vlasti. Štaviše, ta kompanija je podsticala prodavce cveća da rade u svojoj zoni, bez izdavanja računa i vođenja beleški o prilivu gotovog novca. Podaci o slučaju su prosleđeni istražnim organima. Kao rezultat, okružna vlast je bila kažnjena za prestup, a prodavci cveća su dobili priliku da nastave sa radom.
- Policijski zapovednik je naredio policijskoj ekipi iz Donjecka da uhapsi grupu kriminalaca u Harkovu. Ubrzo potom je protiv tog zapovednika pokrenut krivični postupak. Postupak je pokrenuo bivši zamenik šefa istražnog odeljenja javnog tužilaštva Harkovske oblasti, za koga je utvrđeno da je bio zaštitnik uhapšene grupe kriminalaca. Služba je apelovala na predsednika Ukrajine i glavnog tužioca, pa je tužba protiv donjeckog policijskog zapovednika odbačena.
- Selo u Donjeckoj oblasti, Andrejevka, zatražilo je pomoć Službe radi ispitivanja i podrške njihovim žalbama zbog korupcije bivšeg vladinog funkcionera. Optužbe su bile u vezi sa zloupotrebama u procesu privatizacije i nepotizmom. Pritužbe i odgovarajuća dokumentacija su prikupljene i predate nadležnim organima.<sup>10</sup>

Nema, naravno, razloga da ovakve aktivnosti sprovode samo nevladine organizacije. Kada država ne obezbeđuje odgovarajuću pravnu pomoć, nju mogu da obezbede advokati i advokatski pravavnici radeći besplatno na slučajevima od javnog interesa. Možda je najočitiji primer za ovakav rad slučaj advokata koji su za vreme aparthejda u Južnoj Africi gotovo sve svoje vreme posvećivali pokušajima da ospore zakonitost postupaka vlasti na sudu (ponajviše u vezi sa programima "prisilnog preseljenja" koje je rasistički režim sprovodio na osnovu Zakona o oblastima za pojedine grupe - Group Areas Act).

<sup>9</sup> Na primer, na Mauricijusu je jedna od važnih funkcija mreže savetovališta stvaranje dvosmerne komunikacije između građana i vlasti, uključujući tu i odnos prema lokalnom razvoju i planiranim projektima. U Velikoj Britaniji se povratne informacije od građana kanališu preko lokalnih biroa do udruženja na nacionalnom nivou, a postoje i posebni jedinstveni obrasci za vođenje evidencije o traženim savetima. Obrasci su sastavljeni tako da mogu da daju opštiju sliku društvenih problema. Na osnovu tih informacija se sačinjavaju i potom objavljuju izveštaji.

<sup>10</sup> E-mail dobijen od Vanese fon Štruenze, 24. maj 2000.

U Keniji su nevladine organizacije uznemirene korupcijom lokalnih vlasti imale uspeha na sudu gde su osporavale odluke o uvećanju lokalnih poreza. Glavna tvrdnja je bila da uvećanje poreza koje ne vodi poboljšavanju usluga koje se pružaju građanima predstavlja korupciju. Te slučajeve su vodili advokati koji nisu za to bili plaćeni.

## Telefonske "vruće linije"

Sve češće se koriste specijalne telefonske linije da bi se olakšalo građanima da iskažu svoje pritužbe. Na primer, u Ukrajini postoje dva tipa ovakvih linija. Vladina služba omogućava radnicima da se žale na rad poreskih službi, ali ona još uvek nije zadobila poverenje građana baš zato što u njoj rade vladini službenici. Telefonska linija koju je osnovala Služba za zastupanje građana (nevladina organizacija) daleko se više koristi. Telefon radi 24 sata dnevno, odnosno kad nema operatera, funkcioniše telefonska sekretarica. I kada su žalbe anonimne, one se zavode i ukoliko se utvrde jasne veze, preduzima se odgovarajuća akcija.

Kada se NVO bave ovakvim aktivnostima, važno je:

- precizno definisati ulogu centra za pružanje pomoći i oblasti delovanja,
- da ovaj metod bude deo šire strategije,
- obezbediti da telefonska linija ne izgubi svrhu usled preterano dugih poziva,
- dobro usmeriti reklamnu kampanju za ovu telefonsku službu, uz objašnjenje kako ona funkcioniše i ko je vodi,
- obezbediti da ova služba bude poštovana,
- jasno propisati pravila kada se mogu primati anonimne informacije,
- zaposliti iskusne i obučene operatore, koji su sposobni da objasne onima koji zovu koja su njihova prava i da im predlože osnovne mere za razrešenje problema,
- dati povratnu informaciju onima koji su zvali i predstavili se o tome šta je urađeno posle njihovog poziva.

Nemamo nameru da sugerišemo da bi vlasti trebalo da ustanove ovakve telefonske linije. U nekim zemljama postoje službe koje funkcionišu potpuno zadovoljavajuće, bilo da je reč o policiji, carinskim ili poreskim službama. Ali tamo gde je poverenje javnosti slabo, bolje je da vlasti naprave strateško partnerstvo sa nekom NVO koja uživa ugled u javnosti i koja bi mogla da umesto državnog organa pruža ovu uslugu građanima.

## Upotreba Interneta

Sa porastom upotrebe Interneta porasle su i mogućnosti da se čuje glas građana.

U mnogim zemljama vladini veb-sajtovi su osmišljeni tako da omoguće pristup velikom broju informacija, i to na način koji je za građane pogodniji od klasičnih. U drugim zemljama zakoni su po prvi put postali dostupni svim građanima, a ne samo onima koji imaju pravo da pristupe pravničkim bibliotekama.

U svetu NVO, maštovit primer upotrebe Interneta za pokretanje građana je virtuelna organizacija Quipunet<sup>11</sup>. Mali broj Peruanaca, rasutih širom sveta, udružio je snage i stvorio virtuelno selo Quipunet, u kome "žive" inženjeri, studenti, profesori, diplomate i domaćice. Oni su, počevši sa skromnim budžetom od 167 dolara, postali pioniri Interneta.

Njihov plan je bio da pomognu ljudima u ruralnim oblastima, ali je stvarnost postavila mnoge izazove na tom putu. Susreli su se ne samo sa nepostojanjem infrastrukture već i sa ravnodušnošću prema njihovom projektu i prema čudima Interneta. Ipak su opstali. Njihova snaga je ležala u obrazovanosti, informisanosti i pomaganju tamo gde je bilo najpotrebnije širom Južne Amerike. Kako bi prevazišli velika rastojanja i državne granice, osnivači su naučili kako da komuniciraju i međusobno saraduju putem Interneta i kako da planiraju i ostvaruju svoje ideje. Naučili su i kako da sprovedu virtuelne seminare, stvaraju "virtuelne puteve pomoći" i organizuju i usmeravaju poslove iz daljine.

Uspeh Quipunet-a vodio je stvaranju E-Connexions.<sup>12</sup> Izvorni osnivači su koristili stečeno iskustvo iz profitnih organizacija radi ostvarenja neprofitnih ciljeva koji su vodili jačanju puteva i sredstava za pomoć drugima.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> <http://www.quipu.net/>

<sup>12</sup> <http://www.e-connexions.net/>

<sup>13</sup> E-mail dobijen od Marte Dejis Mej, 2000.



### Ministar progovorio o akciji "pokrijmo celu Britaniju"

"Želimo da vidimo kraj kulturi prikrivanja krivaca koja postoji u nekim organizacijama, kao i zreliji stav prema 'duvanju u pištaljku'."

Ispitivanja velikih nesreća iz prošle decenije su otkrila da su radnici bili svesni opasnosti do kojih greške mogu da dovedu, ali da su bili uplašeni da ih objave:

- Sudar voza na stanici Čepem - ispitivanjem je utvrđeno da se znalo da je kvar opasan, ali da niko nije hteo da pokrene to pitanje.
- Herald of Free Enterprise - Šinova istraga je utvrdila da su radnici trajektne kompanije bili svesni opasnosti isplivljavanja sa otvorenim vratima. Oni su svoju zabrinutost izrazili više puta, ali ništa nije učinjeno.
- Piper Alpha - Kulenova istraga je pokazala da radnici nisu želeli da rizikuju svoj stalni posao pokretanjem pitanja bezbednosti koje bi moglo da uznemiri rukovodstvo firme.
- Propast banke BCCI - Bigemova istraga o propasti ove banke je utvrdila da je u okviru banke vladala atmosfera straha u kojoj službenici nisu bili radi da progovore o stvarima koje su ih zabrinjavale.

"Ovi incidenti su mogli da budu izbegnuti da je zakon donet ranije... Od suštinskog je značaja da upoznamo ljude sa tim propisom. Ova vlada je posvećena stvaranju kulture otvorenosti kako u javnom tako i u privatnom sektoru."

*Ian McCartney, ministar u vladi Velike Britanije, na otvaranju konferencije Whistleblowing and Government, London, 23. februar 2000.*

### "Duvanje u pištaljku" - stvaranje sigurnih kanala za žalbe zaposlenih

"Duvanje u pištaljku" se može koristiti i u javnom i u privatnom sektoru.<sup>14</sup> U oba sektora može da dođe do situacije da zaposleni sazna za neku zloupotrebu ili grešku svojih pretpostavljenih koja može da izloži opasnosti građane ili javni interes. Na primer, nagrađivani film "Insajder" govori o jednom "duvaču u pištaljku" koji je, plativši visoku ličnu cenu, otkrio slučaj svog poslodavca koji je prilikom ispitivanja o štetnosti duvanskih proizvoda slagao pod zakletvom pred kongresnom komisijom. Da li je trebalo da on plati tako visoku ličnu cenu kada se zna da je delovao u javnom interesu? Koliko još potencijalnih "duvača u pištaljku" zbog straha iz razumljivih razloga ne sledi njegov primer?

U Velikoj Britaniji, posle serije katastrofalnih događaja tokom osamdesetih koji su se mogli izbeći, najzad je shvaćena nezamenljiva uloga zaposlenih u sprečavanju skandala i katastrofa i u stalnom motrenju da ne dođe do zloupotreba.<sup>15</sup>

Gotovo sve javne istrage su pokazale da su zaposleni znali za opasnosti pre nego što je došlo do štete i da su ili bili zaplašeni da bi na njih upozorili, ili su pitanje pokretali pred pogrešnim ljudima i na pogrešan način. Tako, kada se voz slupao pokraj najprometnije londonske stanice ubivši 35 ljudi, istraga je pokazala da je kontrolor primetio kvar koji je posle doveo do udesa, ali o njemu nije rekao ništa iz straha da ne uznemiri nadređene. Nakon propasti banke *Credit and Commerce International* (BCCI) istraga je pokazala da je autokratsko okruženje u banci sprečavalo osoblje da se oglasi o problematičnim aktivnostima banke.

Istraga o potonuću trajekta *Herald of Free Enterprise* u Zebrižu otkrila je da su zaposleni upozoravali pet puta da trajekti plove otvorenih vrata, ali su sva upozorenja ignorisana. Sličan slučaj je i onaj kada je ispitivanje iračke armije otkrilo da je jedan zaposleni pisao ministarstvu inostranih poslova da je uvoz municije obavljen u suprotnosti sa sankcijama UN, ali na to upozorenje nadležni nisu reagovali.

Ova vrsta skandala često može u korenu da se spreči. Prvi koji primete grešku su oni koji rade u instituciji ili preduzeću. Ipak, preovlađujuća kultura ponašanja na radnom mestu je ona koja odvrća zaposlenog da o greškama javno govori. Zaposleni se nalaze na položaju sa koga bi mogli da upozore, ali

se boje da će izgubiti posao i naklonost kolega ukoliko to učine. To je pogotovo istinito kada mladi radnici postanu svesni korumpiranosti svojih šefova.

Zaposleni koji primete greške u radu u svojim organizacijama suočavaju se sa četiri mogućnosti:

- da ćute,
- da pokrenu pitanje unutar organizacije,
- da pokrenu pitanje pred spoljnim organom, npr. državnim regulatorom,
- da obelodane informaciju u medijima.

Ukoliko ne postoji kultura ponašanja na radnom mestu koja dozvoljava zaposlenima da bez straha progovore, sve opcije će imati negativne posledice - na zaposlenog, na poslodavca, na širu javnost (deoničare, na građane koji plaćaju porez, na putnike, kupce i slično).

Suočeni sa jednako neprijatnim izborima, opcija koju će većina izabrati biće zatvaranje očiju i ćutanje. To je najsigurniji izbor i onaj koji se najčešće praktikuje. Na nesreću, on ostavlja otvorena vrata za još veće greške i malverzacije, koje su neumitne kada ne postoji provera. Poslodavac koji će biti odgovoran za eventualnu štetu tako gubi priliku da zaštiti sopstvene interese, a beskrupulozni menadžeri će pomisliti da "sve može da prođe".

Naravno, ovakav ishod nastaje samo kada je upozorenje osnovano. Ipak, čak i kada se ispostavi da je pokrenuto pitanje bilo plod nerazumevanja pravog stanja stvari, najbolje je da postoje načini da se takve stvari razrešavaju unutar organizacije da bi poslodavac imao priliku da sam sprovede istragu

<sup>14</sup> Izraz "duvač u pištaljku" vodi poreklo iz SAD. Holandski ekvivalent je "pozivar na uzbunu" (osoba koja zvoni na uzbunu). Rasprave o "duvanju u pištaljku" su učestale u zemljama istočne i srednje Evrope jer konfuziju u javnosti stvara neopravdano poređenje sa prezrenom praksom potkazivanja komšija za vreme bivših totalitarnih režima.

<sup>15</sup> Zakon je dobio kraljevsku saglasnost 2. jula 1998. i stupio na snagu sledeće godine. Zakonski tekst je delo nevladine organizacije Public Concern at Work.

i da bi izbegao pojavu glasina ili stvaranje utiska da ne postupa na odgovarajući način, što će se u suprotnom slučaju desiti.

Zaposleni koji oseti da "nešto mora da se uradi" verovatnije će to učiniti van organizacije nego unutar nje, osim ako nije čvrsto uveren da će njegov poslodavac radije da razmišlja kako da reši problem nego kako da "ubije glasnika loših vesti". Kada ne postoje jasan putokaz kome bi van organizacije takvo upozorenje trebalo da bude upućeno, zaposleni će se verovatno obratiti medijima. Ovo je poslednja opcija, i sigurno je da to nije rešenje koje bi lojalan radnik najradije preduzeo. Objavljivanje informacije u medijima je izbor nezadovoljnih sadašnjih ili bivših radnika, odnosno onih koji su u potpunosti uvereni da ne postoji drugi način da se obrati pažnja na važan problem.

Kada se informacije objave u medijima, to neizbežno izaziva odbrambenu reakciju organizacije. Ukoliko odgovorni nisu upoznati sa pokrenutim pitanjem, njihova instinktivna reakcija će biti poricanje. Ukoliko postoje i dokazi koji potkrepljuju iznete tvrdnje, rukovodioci organizacije će biti na iskušenju da zauzmu položaj koji se može opisati rečima "bavljenje ličnošću umesto bavljenje problemom". Takav razvoj će smanjiti poverenje javnosti u organizaciju. Takođe, i organizacija koja se okruži zidom ćutanja posle iznetih tvrdnji teško da će ubediti javnost da je sve u redu.

Iako su mediji ključni činilac za obezbeđenje javne odgovornosti, oni ne treba da budu, osim u izuzetnim okolnostima, prvo mesto kojem bi zabrinuti službenik trebalo da se obrati.

Ukoliko postoje bezbedni i prihvatljivi načini koji omogućavaju zaposlenom da pokrene bilo koje pitanje pred poslodavcem, verovatno je da će se nepravilnosti sprečiti. Takođe je verovatno da kada nepravilnosti već postoje, to će omogućiti da se one zaustave u ranoj fazi.

Organizacije koje su stvarno voljne da spreče malverzacije i smanje greške u svom radu trudiće se da kroz unutrašnje mehanizme za pritužbe obezbede adekvatan put za rešavanje problema. Ipak, sve češće izlazi na videlo da postojeći mehanizmi unutrašnjih kontrola mogu da odvedu na pogrešan kolosek jer su ti mehanizmi osmišljeni pre svega za upotrebu u situacijama kada pojedinac ima lični interes da se stvar reši zato što je pogođen nekim postupkom, pri čemu se od onog ko pokrene pitanje očekuje da pruži i dokaze.

Kako bi mere unutrašnje kontrole bile delotvorne, važno je da one obezbede ostvarenje cilja koji se njima želi postići, a to je: omogućiti pojedincu da pokrene rešavanje problema koji su ovlašćena lica u okviru organizacije u mogućnosti da ispitaju. Iako ovaj osnovni princip javne odgovornosti pruža razloge da se osmisli odgovarajući sistem, nije razložno očekivati da će takav sistem biti dovoljan da se odmah promeni usađena kultura ponašanja zaposlenih ako su oni dugo vremena bili obeshrabrivani da javno upozore na propuste i zloupotrebe.

## Zakon Velike Britanije o obelodanjivanju u javnom interesu iz 1998. godine

Ovaj zakon ima za cilj da promoviše javnu odgovornost i dobro upravljanje u organizacijama tako što upućuje radnike da je bezbedno i prihvatljivo da ukažu na malverzacije. Zakon je zasnovan na najboljim primerima iz celog sveta i pruža potpunu i pravovremenu zaštitu od otpuštanja ili kašnjanja radnika koji pitanje pokrene.

Zakon se primenjuje u jasnim slučajevima krivičnih dela, građanskih prestupa (nemarnost, povreda ugovora, povreda upravnih propisa), kod pogrešnih presuda, situacija koje predstavljaju opasnost po zdravlje ili životnu sredinu. Primenjuje se na privatni, javni i neprofitni sektor, i to na radnike, ugovarače, instruktore, službenike i zaposlene u državnoj zdravstvenoj službi (DZS). Njime nisu obuhvaćeni lekari koji se ne nalaze u DZS, volonteri, obaveštajne službe i pripadnici vojske i policije.<sup>16</sup>

Najveću zaštitu po ovom zakonu uživaju radnici koji pokrenu pitanje u okviru organizacije ili pred licem koje je po propisima odgovorno za takvu nepravilnost. U tim slučajevima će radnik uživati zaštitu ukoliko je njegova sumnja zasnovana na razumnim razlozima i ukoliko je bio iskren. Ovakva odredba je utemeljena na shvatanju da su oni koji se nalaze u organizaciji u najboljem položaju da primete i isprave svaku nepravilnost.<sup>17</sup>

Zakon takođe propisuje okolnosti u kojima obelodanjivanje van organizacije može da uživa zaštitu određenih regulatornih tela. Obelodanjivanje informacija tim telima uživa zaštitu sve dok radnik ima dokaze koji pružaju osnova njegovoj uverenosti u istinitost tvrdnji.

<sup>16</sup> Vlada je obećala da će policajci dobiti zaštitu ravnu onoj koja se predviđa Zakonom za druge javne službenike.

<sup>17</sup> Zakon pruža snažnu zaštitu sličnu onoj koju uživaju članovi javnih tela (npr. parlamenta) koji pokreću pitanje odgovornosti vlade za njene aktivnosti.

Za druge oblike obelodanjivanja, kao što su dojave policiji, izjave u medijima ili predstavka poslaniku, potrebno je zadovoljiti više uslova da bi radnik uživao zaštitu:

- radnik mora prethodno da pokrene pitanje pred poslodavcem ili propisanim regulatorom (osim ako je njegova bojazan da će biti kažnjen bila opravdana);
- stvar bi verovatno bila zataškana da nije došlo do prijave, a propisani regulator ne postoji;
- stvar mora da bude izuzetno ozbiljna.

Zakon na duže staze obezbeđuje da radnici ne zatvaraju oči pred malverzacijama u svojim organizacijama, već da se osećaju dovoljno uvereni da pitanje mogu da pokrenu i pred svojim poslodavcem. Poslodavci koji istraju u "ubijanju" donosilaca loših vesti moraće takvo ponašanje skupo da plate.

## Stvaranje delotvornog sistema za postupanje po pritužbama<sup>18</sup>

Mnogi problemi o kojima se ovde raspravlja mogu se svesti na najmanju meru, ako ne i potpuno izbeći, ukoliko organizacija ima dobro i odgovorno rukovodstvo koje predočava radnicima proceduru za postupanje po pritužbama. Dobra procedura je ona koja obezbeđuje da se većina pitanja pokrenutih u pritužbama brzo razrešava; koja propisuje šta će se raditi ako slučaj ne može da se razreši brzo; koja obezbeđuje da se pouke dobijene iz ispitivanja pojedinih slučajeva koriste radi unapređenja organizacije. Dobra procedura takođe znači da korisnici usluga treba da budu saslušani i da će njihovim legitimnim potrebama biti posvećena dužna pažnja.

Kako će se tretirati pritužbe? Kada se ljudi žale, oni očekuju sledećih šest stvari:

- da budu saslušani,
- da ih onaj kome se žale razume,
- da budu poštovani,
- da dobiju objašnjenje,
- da dobiju izvinjenje
- da dobiju mogućnost da povrate svoja prava i zaštite interese.

Da bi mogli da ostvare ove ciljeve, potencijalni žalioци moraju da budu svesni svojih prava i dužnosti. U ta prava se ubrajaju pošten i ljubazan tretman, pravovremen savet, poštovanje privatnosti i informisanje o razlozima za donošenje odluka. S druge strane, u dužnosti žalilaca spadaju pružanje pravovremenih i potpunih informacija, tretiranje organizacije sa poštovanjem i ponašanje u duhu saradnje i racionalnosti.

Kada se obezbede ti uslovi, delotvoran sistem za postupanje po pritužbama će pružiti:

- jednostavna sredstva za pritužbe korisnicima usluga organizacije,
- proceduru za ispitivanje navoda pritužbe,
- sredstva za informisanje žalilaca o napredovanju i ishodu slučaja,
- nadoknadu oštećenim žalioциma,
- načine da se spreči ponavljanje istog problema,
- povratnu informaciju rukovodstvu organizacije o raspoređivanju sredstava, prioritetima, uslugama koje pruža i obezbeđivanju kvaliteta tih usluga,
- načine da službenici pokrenu pitanja, a da ne budu potom izloženi odmazdi pretpostavljenih ili kolega.

Dobri sistemi za postupanje po pritužbama su oni koji su:

- lako dostupni i lako uočljivi korisnicima usluga i osoblju,
- jednostavni za pokretanje i sprovođenje, sa jasno definisanim koracima i odgovornošću za njihovo preduzimanje,
- efikasni, koji nude brzu akciju i donošenje rešenja u okviru prethodno zacrtanih rokova,
- objektivni i slobodni od nedoličnih uticaja i mešanja,
- poverljivi i štite privatnost žalioца.

Sistem treba da jasno utvrdi sledeće:

- definiciju žalioца
- **ko može da se žali.** Generalno gledano, treba postupati i po anonimnim pritužbama u stvarima koje su ozbiljne i kada pritužba pruža dovoljno informacija za sprovođenje daljih ispitivanja.
- **faze postupka.** Iskustvo pokazuje da broj faza postupka ne treba da bude veliki ako je cilj da postupak bude efikasan.
- **način izjavljivanja pritužbe.** Kako većina organizacija već ima telefonske linije otvorene za pitanja korisnika njihovih usluga, nema razloga da se pritužbe, pored ostalih načina, ne primaju i telefonskim putem.

<sup>18</sup> Navedeno prema Programu za postupanje po pritužbama službe ombudsmana u Hong Kongu, Kina, 1996.



- **rokove za razrešavanje.** Treba odrediti rokove za svaku fazu postupka, npr. za potvrdu prijema pritužbe, za ispitivanje i davanje odgovora žalioocu.
- **obeštećenje i ispravku.** Kada se utvrdi da je pritužba bila osnovana, treba razmotriti načine za pružanje obeštećenja. U stvarnosti, iznenađujuće veliki broj ljudi će biti zadovoljan i samim priznanjem organizacije da je načinila grešku.
- **korišćenje jezika.** Treba koristiti jasan i razumljiv jezik i izbegavati tehnički i stručni rečnik kad god je to moguće.
- **uputstvo za dalje korake.** Žalioce treba informisati o tome šta mogu još da učine u okviru organizacije ili van nje, npr. preko ombudsmana, ukoliko nisu zadovoljni ishodom njihove pritužbe.
- **kako raditi sa problematičnim korisnicima.**

Žalioцу se posle sprovedenog postupka može ponuditi sledeće:

- objašnjenje zašto je radnja na koju se žalio preduzeta,
- izvinjenje sa dužnim poštovanjem gde god mu ima mesta,
- pokušaj da se udovolji svakom razumnom zahtevu koji bi razrešio stvar, odnosno sprovođenje posebne radnje kako bi se pružila usluga koja nije pružena redovnim putem,
- pružanje dodatnih informacija o raspoloživim uslugama,
- raspoređivanje drugog službenika na postupanje u žaliočevom slučaju.

U isto vreme treba paziti da se pri svakoj pritužbi razjasne sledeća pitanja:

- U čemu je bila greška?
  - Da li se ta vrsta problema mogla predvideti?
  - Da li je postojao sistem za rešavanje takvih problema?
  - Da li je sistem funkcionisao kao što je trebalo? Ukoliko nije, gde je bila greška?
- Kako organizacija može da bude bolja u budućnosti?
  - Da li se ta vrsta problema može ponoviti?
  - Kolika je verovatnoća da se to desi?
  - Kako sprečiti ponavljanje problema?
  - Da li bi rešenje moglo da bude još gore od problema?
  - Da li bi troškovi ili komplikacije u vezi sa sprečavanjem problema u budućnosti mogli da dovedu do kontraproduktivnog dejstva?

### *Šta raditi kada je organizacija neuspešna u rešavanju problema?*

- Interni mehanizmi za rešavanje pritužbi imaju mana. Pritužbe stavljaju pod lupu nezavisnost i nepristrasnost sistema, a i politika organizacije može da bude restriktivna kada su pritužbe u pitanju. Da bi se eliminisali ovi problemi, organizacija treba da ima pozitivan odnos prema pritužbama.
- Neće uvek biti moguće u potpunosti zadovoljiti žalioce i dogovoriti se sa njima o svemu šta žele. Zdrav razum nalaže da treba ići za onim što je razumno i dostižno, uzimajući pri tom u obzir ograničenja koja postavljaju politika organizacije i njeni resursi.
- Žaliocima treba jasno reći šta organizacija može, a šta ne može da učini.
- Žalioce treba posavetovati o svim raspoloživim mehanizmima za žalbu, uključujući tu i mogućnost nezavisne kontrole koju sprovodi ombudsman.

### **Pokazatelji delotvornosti glasa građana kao sredstva društvenog integriteta**

- Da li organi vlasti sprovode periodične kampanje radi informisanja građana o njihovim pravima?
- Da li građani imaju mogućnost da se posavetuju u vezi sa svojim pravima?
- Da li postoje kanali za pritužbe u okviru državnih organa? Da li se oni koriste i da li daju rezultate?
- Da li se građani obaveštavaju o postupku po njihovim pritužbama?
- Da li postoji zaštita za "duvače u pištaljku"? Da li se službenici u privatnom i javnom sektoru osećaju slobodno da prijave korupciju svojih pretpostavljenih?
- Da li organi vlasti imaju praksu da vrše istraživanja javnog mnjenja kako bi saznali kakvo je mišljenje o njihovom radu?

- Da li postoji praksa (u zemljama gde nije teško pristupiti Internetu) da organi vlasti građanima pružaju informacije preko Interneta? Da li se na taj način zadovoljavaju potrebe građana?
- Da li se objavljuju "građanske povelje" u kojima se ustanovljavaju obaveze javnih službi i prava korisnika njihovih usluga?