

## JPM Information März 2014 III

### Was wird der Erlass des Gesetzes zum Schutz der Informanten für Serbien bedeuten?

Obwohl schwer denkbar, gibt es dennoch einen Schnittpunkt zwischen folgenden Rechtsbereichen: Arbeits-, Straf-, Unternehmens- und Handelsrecht. Sichtbar wird dies, wenn ein Insider im Unternehmen auf das Bestehen von Korruption oder finanzieller Unregelmäßigkeiten (im Unternehmen, in dem er angestellt ist) hinweist. Der Hinweis auf Unregelmäßigkeiten in der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, Unterschlagung, Korruption, zieht eine ganze Reihe von Folgen für den Informanten nach sich, strafrechtliche, sozialwirtschaftliche, manchmal kann es den Informanten bis an den Rand seiner Existenz bringen. Oft folgt der Arbeitsplatzverlust. Die Arbeitgeber sind jedoch darüber im klaren, daß die Meldung von Unregelmäßigkeiten kein gesetzlicher Kündigungsgrund ist und konstruieren daher oft Kündigungsgründe und entfernen den Informanten kurz nach der Meldung aus dem Unternehmen, so die Praxis (unabhängig davon, ob privates oder staatliches Unternehmen). Neben dieser „klassischen“ Vorgehensweise findet sehr oft auch planmäßiges Mobbing statt, sowohl auf gleichem Niveau (durch gleich rangierte Arbeitskollegen des Informanten, oft aufgrund Anweisung von oben), als auch von oben nach unten (direkt durch den Vorgesetzten). Beide Fälle stellen eine direkte und klare Verletzung der Rechte des Informanten dar, durch mittelbare oder unmittelbare Diskriminierung. Um die Anzahl solcher Fälle auf ein Minimum zu bringen, ist ein klarer und bestimmter gesetzlicher Rahmen erforderlich, der diese Frage regeln würde.

Es muß natürlich gesagt werden, daß Serbien zu der Gruppe der Länder zählt, die ein Korruptionsproblem haben, auch wenn eine geringe Besserung im Vergleich zu den Vorjahren vorhanden ist. Gemäß dem letzten Bericht von Transparency International für das Jahr 2013 nimmt Serbien von 177 Ländern, die im Bericht erfasst sind, Platz 72 ein. Serbien hat in diesem Bericht den Korruptionsindex 42 erhalten; der Wert 100 bedeutet, daß in dem Land praktisch keine Korruption vorhanden ist. An Platz 1 ist Dänemark mit einem Indexwert von 91, während Serbien im Vergleich zu EU-Ländern Griechenland am Nächsten ist.

Welche Lösung und welchen Schutz für den Informanten bietet das Rechtssystem Serbiens – wie sieht der rechtliche Rahmen aus? Zur Zeit sind die Rechte der Informanten durch diverse Vorschriften geschützt, die in folgenden Gesetzen enthalten sind:

Strafgesetzbuch, Gesetz über die Agentur für Korruptionsbekämpfung, Gesetz über den freien Zugang zu Informationen von allgemeiner Bedeutung, Gesetz über den Interessenkonflikt von Amtspersonen, Gesetz über den Wettbewerbsschutz, Arbeitsgesetz, Mobbinggesetz, Unternehmensgesetz, Gesetz über die Finanzierung politischer Parteien, Gesetz über öffentliche Vergabeverfahren.

Aber nun zurück zum anfangs genannten Schnittpunkt.

Wenn der Informant ein Problem bei der Verwirklichung seines Rechts hat, müssen verschiedene Rechtsvorschriften ausgelegt werden, was in besonders sensiblen Fällen meist zu einer großen rechtlichen Unsicherheit für den Informanten führt, wobei dieser auch noch schikaniert wird, woran oft auch die Medien nicht unschuldig sind.

2011 wurde als Übergangslösung ein „Reglement über den Schutz von Personen, die Korruptionsfälle melden“ erlassen. Das Reglement stellt einen nebengesetzlichen Akt dar und hierdurch kann nicht jenes Ergebnis erreicht werden, wie durch den Erlass des entsprechenden Gesetzes zur Regelung dieses Bereichs. Hierfür spricht auch die Tatsache, daß das Reglement selbst – in einigen Vorschriften – sowohl sprachliche Mängel als auch stellenweise Mangel an juristischer Logik und das Fehlen von systematischem Zusammenhang enthält.

Die gute Nachricht für Serbien, die zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen kann, ist die, daß ein Entwurf des Gesetzes über den Schutz der Informanten (im weiteren Text: Gesetz) erarbeitet wurde und bereits im Dezember 2013 und Januar 2014 öffentliche Anhörungen dazu stattgefunden haben. Da Unsicherheiten auf Unternehmensniveau mittelbar auf deren Angestellte Einfluß hat und da das Auftreten von Informanten die Geschäftswelt „aufwühlen“ kann, würde das Gesetz auch in dieser Hinsicht einen Sicherheitspfeiler für die Geschäftstätigkeit darstellen und nicht nur dem Schutz der Informanten dienen, sondern auch deren Arbeitgeber und Mitarbeiter, da es zum Ziel hat, das Verfahren der Anmeldung von Mißbrauch, als auch die Rechte und Pflichten aller Beteiligten zu definieren.

Es wird erwartet, daß der Erlaß und die Anwendung des Gesetzes zu einer größeren Anzahl angemeldeter und ermittelter Korruptionsfälle führt, aber auch der gewissenhaften Person, die den Mißbrauch anmeldet, Schutz garantiert. Recherchen in Europa und den USA zufolge ist die Aufdeckung von mehr als der Hälfte der Missbrauchsfälle Informanten zu verdanken. Damit diese vor Verfolgung geschützt werden und die Gesellschaft ein effektives Mittel zum Kampf gegen die Korruption und andere Mißbräuche erhält ist es notwendig, dieses Gesetzes zu erlassen. Zum ersten Mal sind sich darin alle einig, sowohl Vertreter der staatlichen Behörden, als auch Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen:

*Vereinigung der Staatsanwälte und der stellvertretenden Staatsanwälte, Richtervereinigung Serbiens, Ombudsman für öffentlich bedeutsame und personenbezogene Daten, Agentur für Korruptionsbekämpfung, Kollegium für Korruptionsbekämpfung, Transparency Srbija, das Web-Portal „Pfeife“, Koalition für Aufsicht über die öffentlichen Finanzen usw.*

Unter den dringendsten Aufgaben, die das Gesetz bewerkstelligen sollte, ist auch eine größere Transparenz der Entscheidungsprozesse, der Lobbytätigkeiten, Respektieren und Stärkung der Position der unabhängigen Behörden bei der Bekämpfung der Korruption und Änderung der Vorschriften bzgl. der Medien, um Manipulationen durch den Medieneinfluss in Zukunft zu unterbinden.

Die Europäische Kommission hat in ihrem letzten Bericht zur Kandidatur Serbiens angeführt, daß eine praktische Anwendung des Schutzes der Informanten weiterhin schwächelt, obwohl das genannte Reglement in Kraft ist (wurde von der Agentur für Korruptionsbekämpfung erlassen). Da das bilaterale Screening des Kapitels 23 bereits durchgeführt ist und eine der Hauptanmerkungen der EK diejenige war, daß der Erlaß eines Gesetzes zum Schutz der Informanten dringend ist, ist der Weg, den Serbien – zumindest bei der Lösung dieser Frage – zu gehen hat, sehr genau vorbestimmt.

Unabdingbar für das Funktionieren des Systems ist eine konkrete gesetzliche Garantie, daß nichts passieren kann, wenn in gutem Glauben eine bestimmte Frage zum Schutze des öffentlichen Interesses gestellt wird, d.h. daß legales Handeln nicht zu strafrechtlichen Folgen für den Informanten führen darf, aber auch zu keinen arbeits- oder verwaltungsrechtlichen Folgen; ebenso, daß die Informanten effektiven strafrechtlichen Schutz vor Vergeltung und ev. Racheakten genießen.

Der Erlaß eines Sondergesetzes zum Schutze der Informanten stellt einen sehr viel besseren Schritt dar als es die Alternative ist – Änderungen und Ergänzungen der diversen, bisher einschlägigen Vorschriften. Das Reglement enthält schon seiner Natur wegen bestimmte Beschränkungen, die wegen der Subordination, die die Verfassung der Republik Serbien vorsieht, nicht überwunden werden können. Dadurch entstanden Situationen, für die vorgesehen ist, daß bestimmte Schutzarten gemäß den gesetzlichen Ermächtigungen ausgeübt werden, während aber kein einziges Gesetz solche Ermächtigungen enthält, und andererseits schon die Tatsache, daß das Reglement solche Vollmachten überhaupt vorsieht, als verfassungswidrig ausgelegt werden könnte. So enthält z.B. das Gesetz über die Agentur für Korruptionsbekämpfung keine Ermächtigungen, die sie zum Schutz der Informanten ausüben könnte. Ein weiterer Mangel ist auch, daß das Reglement nur Schutz für diejenigen Anmeldungen vorsieht, die bei der Agentur eingereicht werden, nicht aber auch z.B. der Staatsanwaltschaft; bzw. nur jene Anmeldungen, die sich auf Korruption in der Behörde beziehen, in der der Informant selbst angestellt ist. Der Schutzzumfang ist äußerst gering – das Reglement sieht lediglich den „Schutz der Anonymität“ vor, und dies auch nur dann, wenn der Informant selbst dies verlangt hat.

Andererseits gewährt der Gesetzesentwurf den Personen, die einen Verdacht auf Korruption anmelden, vollen Schutz. Damit würden die Mängel des inadäquaten und teilweisen Schutzes, der lediglich einigen Kategorien von Informanten zugute kommt, beseitigt. Das Gesetz sieht drei Arten von Informanten vor, abhängig vom Ort und der Art des Informierens:

- Internes Informieren (Nachricht an den Arbeitgeber);
- Externes Informieren (Nachricht an die bevollmächtigte Behörde);
- Informieren der Öffentlichkeit (Nachricht an die Medien, via Internet, bei öffentlichen Meetings oder auf andere Art)

Bedingung für den Schutz des Informanten ist, daß die Benachrichtigung des Informanten auf eine Handlung abzielen muß, die Merkmale einer Straftat hat, für die Gefängnisstrafe von drei Jahren oder mehr angedroht ist, bzw. die angemeldete Handlung muß dazu beschaffen sein, eine unmittelbare Gefährdung für Leben, Gesundheit oder die Sicherheit von Menschen, die Erhaltung von Pflanzen, des Lebens von Tieren, die Umwelt, Bruch der allgemeinen Menschenrechte und Freiheiten oder einen

Schaden großen Ausmaßes hervorzurufen, unabhängig davon, ob die konkrete Handlung durch Gesetz oder andere Vorschrift verboten ist. Auch schreibt das Gesetz eine subjektive Schutzfrist vor, nämlich ein Jahr ab Kenntnis von der Handlung bzw. eine objektive Schutzfrist von zehn Jahren (durch deren Ablauf der Rechtsschutz präkludiert ist).

Neben dem Schutz des Informanten selbst macht das Gesetz einen weiteren Schritt und sieht auch den Schutz von Personen vor, die mit dem Informanten verbunden sind. Daneben wurde auch das Verfahren zur Erlangung des Schutzes durch die verbundene Person wesentlich vereinfacht: das Gesetz schreibt vor, daß die verbundene Person „glaubhaft“ machen muß, daß ihm gegenüber eine schädliche Handlung wegen der Verbindung zum Informanten stattgefunden hat.

Gemäß dem geltenden Datenschutzgesetz wurde besonderer Wert auf den Schutz der persönlichen Daten des Informanten gelegt und so wurde auch die Verpflichtung der Person getroffen, die zum Empfang der Anmeldung ermächtigt ist, daß diese Daten geheimzuhalten sind.

Das Gesetz regelt auch den Inhalt der Klage, durch die der Informant das Gericht anruft, aber auch der Kreis der potentiellen Bevollmächtigten:

Ombudsman für öffentlich bedeutsame Informationen und persönliche Daten, Bürgerombudsman, regionaler Ombudsman, Ombudsman der lokalen Selbstverwaltung, Agentur für Korruptionsbekämpfung.

Eine Neuheit stellt der Anspruch des Informanten auf Schadensersatz dar; ebenso die Beweislastumkehr (auf die Seite des Arbeitgebers; analog Mobbinggesetz). Obwohl diesbezügliche Vorschläge im Raum waren, sieht das Gesetz keine Belohnung des Informanten vor.

Da auch ein vollkommenes Gesetz nichts hilft, sofern es nicht effektiv angewandt wird, erfreut einen die Tatsache, daß es endlich zu einem Gleichklang aller Beteiligten gekommen ist (Regierungsvertreter, Opposition, NRO) und daß die Behörden nun die Anwendung des Gesetzes erwarten. Bleibt die Hoffnung, daß nach der Wahl, wie sie auch ausgehen mag, das Gesetz erlassen wird bzw. daß es 2014 in Kraft tritt und in Zukunft einen integralen Bestandteil der serbischen Rechtskultur darstellen, das Korruptionsniveau senken und die Rechtssicherheit erhöhen wird.

Lidija Pejčinović

Kontakt:

[lidija.pejcinovic@jpm.rs](mailto:lidija.pejcinovic@jpm.rs)

Tel. +381 11 207-6850