

Мишљење о Предлогу закона о заштити узбуњивача

Опште примедбе

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 2. октобра 2014. године Предлог закона о заштити узбуњивача (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини.

Смисао уређивања области заштите узбуњивача јесте да се мотивишу они који имају сазнања о незаконитостима да у што већем броју укажу на такве праксе у јавном интересу, да се законским одредбама учини извесним да су могућности за штетне радње према лицима која учине оваква разоткривања сведене на најмању могућу меру, као и да њихов пролазак кроз све правне поступке након тога буде што мање болан, односно да за то време не изгубе здравље, посао и имовину. Поред овога, важно је напоменути да је један од циљева Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Имајући све ово на уму, поставља се питање да ли ће предложена законска решења моћи да пруже жељене ефекте.

У Предлогу закона делимично су усвојене примедбе изнете током јавне расправе које су се односиле на право на заштиту узбуњивача, врсте узбуњивања (унутрашњег, спољашњег или узбуњивања јавности), као и прелазне и завршне одредбе. Међутим, Предлог закона и даље садржи извесне недостатке и слабости који, по нашем мишљењу, могу угрозити остваривање прокламованог циља - успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Поред тога, Предлог закона претежно се бави процесним питањима, која, при том, у одређеним сегментима нису довољно прецизно уређена.

Конкретно, по нашем мишљењу, потребно је прецизирати одредбе које се односе на право на заштиту узбуњивача, јасно одредити редослед различитих врста узбуњивања, детаљније уредити поступак унутрашњег узбуњивања, појаснити када може доћи до узбуњивања јавности, прецизирати одредбе о узбуњивању уколико су у информацијама садржани тајни подаци, омогућити да се тужбом за заштиту због узбуњивања побија законитост појединачног акта послодавца, предвидети поступак заштите и привремене заштите пред неком другом институцијом, а не судом, допунити одредбе које се односе на надзор над спровођењем закона и изменити прелазне и завршне одредбе.

Према Предлогу закона, лице које учини релевантно разоткривање у јавном интересу нема право на награду. По нашем мишљењу, међутим, требало би размотрити усвајање решења које постоји у упоредном праву, а којим се право на награду предвиђа у ситуацији када је узбуњивање довело до прибављања јавних прихода који би у супротном изостали, с тим да се висина награде определи у одређеном проценту и да се пропише њен максимални износ.

Право на заштиту узбуњивача

За разлику од првобитне радне верзије Нацрта, чланом 5. Предлога закона прописано је да право на заштиту има лице које изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан овим законом, у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње. Поред тога, услов за остваривање права на заштиту јесте и то да би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације којом се врши узбуњивање, поверовало лице са просечним знањем и искуством, као и узбуњивач. Иако је ово решење значајно јасније и прецизније у односу на решење из прве верзије Нацрта закона, указујемо да би

поменуте одредбе требало допунити и јасно предвидети да је један од услова за остваривање права на заштиту савесност поступања узбуњивача, односно да узбуњивач поступа у *доброј вери* у погледу ажурности, садржине обавештења, повезаности тог обавештења са јавним интересом и сл.

Поступак и врсте узбуњивања

Предлогом закона предвиђено је да узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности. Међутим, за разлику од последње верзије Нацрта закона, одредбама члана 12. Предлога закона није јасно одређен редослед различитих врста узбуњивања, односно да ли је нужно да се узбуњивач прво обрати послодавцу, или се може одмах обратити овлашћеном органу. С друге стране, у образложењу Предлога закона се наводи да су „унутрашње и спољашње узбуњивање постављени алтернативно, док је узбуњивање јавности постављено супсидијарно у односу на унутрашње и спољашње“, иако то није прописано одредбама Предлога закона. Имајући све ово у виду, препорука је да се члан 12. Предлога закона допуни тако што ће се јасно одредити редослед различитих врста узбуњивања.

Потребно је изменити одредбу члана 13. став 1. Предлога закона, која се односи на садржину информације која се открива и усагласити се је са осталим одредбама Предлога закона. Наиме, из ове одредбе произилази да је неопходно да свака информација кумулативно садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и податке ради спречавања штете великих размера. Међутим, с друге стране, јасно је да се узбуњивањем сматра откривање информације која се односи на било коју од наведених радњи која је у супротности са јавним интересом.

Одредбама Предлога закона није у довољној мери уређен поступак унутрашњег узбуњивања, па смо мишљења да је и ове одредбе потребно прецизирати и допунити. Најпре, у члану 15. потребно је појаснити шта подразумева обавеза послодавца да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема, те прецизирати обавезе послодавца и навести рокове за његово поступање по захтевима за пружања обавештења о току и радњама предузетим у поступку, као и за омогућавање увида у списе предмета и присуствовање радњама у поступку.

Поред поменутог, према члану 16. Предлога закона, послодавац који има више од десет запослених дужан је да донесе општи акт којим ће уредити поступак унутрашњег узбуњивања. Одредбе тог акта морају бити у складу са овим законом и подзаконским актом, који доноси министар правде, а којим се по члану 17. *ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања*, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивања једино код послодавца који има више од десет запослених. Такође, предвиђено је да су одредбе општег акта које нису у складу са овим законом и подзаконским актом донетим на основу овог закона ништаве. Из поменутих одредаба, дакле, произилази да се послодавцима са мање од десет запослених препушта да сами регулишу овај поступак, полазећи од прилично општих одредаба члана 15, док се, с друге стране, послодавцима са више од десет запослених не дају довољно јасне смернице за израду будућих општих аката. Такође, проблематично је и решење по којем ће се подзаконски акт министра правде, којим се *ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања*, односити једино на послодавце који имају више од десет запослених. Напомињемо да упоредна решења препознају приступ по коме су већ у закону дати јасни критеријуми у погледу обавезних елемената које интерни акти морају да садрже, као и у вези са другим обавезама које послодавци имају када су у питању узбуњивачи у њиховој средини.

У одредбама члана 18, које се односе на спољашње узбуњивање, потребно је слично као код одредаба о поступку унутрашњег узбуњивања навести шта подразумева обавеза овлашћеног органа да поступи по информацији у року од 15 дана од дана пријема информације, прецизирати обавезе овлашћеног органа и одредити рокове за његово поступање по захтевима за пружања обавештења о току и радњама предузетим у поступку, као и за омогућавање увида у списе предмета и присуствовање радњама у поступку. Такође, мишљења смо да је неопходно појаснити у ком року је овлашћени орган дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка (у ранијој верзији Нацрта закона било је наведено да се ради о року од 15 дана). Поред овога, истичемо да је потребно изменити одредбу става 4. овог члана и усагласити је са одредбом члана 2. тачка 6. Предлога закона. Наиме, ставом 4. прописује се шта чини *овлашћени орган који није надлежан за поступање у вези са узбуњивањем*, иако је у члану 2. тачка 6. Предлога закона наведено да је овлашћени орган *надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање у складу са законом*.

Одредбе Предлога закона које се односе на услове под којима може доћи до узбуњивања јавности, нису довољно прецизне. Конкретно, према одредбама члана 19, јавност се може узбунити, без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа у *случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа*. Овде се, пре свега, поставља питање ко и на који начин процењује испуњеност ових услова, што може довести до значајних проблема у пракси. Поред тога, сматрамо да је проблематично што Предлогом закона није јасно предвиђена могућност узбуњивања јавности, уколико је пре тога узбуњивач о неправилностима обавестио послодавца и/или овлашћени орган, а то није дало никакве резултате. У том смислу, препорука је да се Предлогом закона предвиди да је узбуњивање јавности могуће уколико је пре тога узбуњивач о неправилностима обавестио послодавца и/или овлашћени орган, а то није дало никакве резултате. С тим у вези, указујемо да је Предлогом закона потребно одредити и рокове у којима се морају окончати поступци унутрашњег и спољашњег узбуњивања.

Одредбе члана 20. Предлога закона односе се на узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци. Према ставу 2, под тајним подацима сматрају се подаци који су у складу са прописима о тајности података већ означени као тајни. Међутим, из одредаба Предлога закона није јасно шта се дешава уколико код узбуњивача постоји оправдана сумња, или недостатак знања о томе да ли је тајност податка одређена у складу са прописима. Поред тога, указујемо да је ставом 6. прописано да ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач не може узбунити јавност, *ако законом није другачије одређено*. По нашем мишљењу, ове одредбе је нужно допунити и прецизирати. Имајући у виду наведено, сматрамо да би требало размотрити решење којим би била предвиђена забрана саопштавања јавности само оних тајних података који су означени највишим степеном тајности и посебно осетљивих личних података.

Судска заштита и привремена заштита

Чланом 25. Предлога закона прописано је да стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за област правосуђа, као и да се програм за стицање посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописују актом министра надлежног за послове правосуђа. Иако је чланом 39. Предлога закона предвиђено да ће министар овај акт донети у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, указујемо да би овде требало предвидети и рок за спровођење програма за стицање посебних знања у вези са заштитом узбуњивача, имајући у виду значај овог питања за примену Закона.

Према члану 26. Предлога закона, тужбом за заштиту због узбуњивања не може се побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада, с обзиром на то да запослени има право на судску заштиту у складу са посебним прописима. Остаје нејасно зашто се на овај начин заштита ограничава, односно зашто се не допушта узбуњивачу и повезаном лицу да поднесу тужбу за заштиту због узбуњивања, уколико се овакав акт може довести у везу са узбуњивањем. Уместо тога, члан 27. садржи одредбе које се односе на права узбуњивача у посебним поступцима које у пракси неће донети значајне промене. Конкретно, предвиђено је да у тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада, по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем; да се тај навод може истаћи у тужби или на припремном рочишту, а после тога само ако подносилац навода учини вероватним да без своје кривице није могао да изнесе овај навод раније, као и да у посебном поступку суд оцењује основаност навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, у складу са овим законом. Овим одредбама недовољно је јасно одређен однос између радног спора и посебног поступка за оцену основаности навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, па се може поставити питање да ли ће истицање навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем уопште имати утицаја на одлуку суда у радном спору. Имајући у виду све наведено, сматрамо да је поменуте одредбе потребно изменити и омогућити да се тужбом за заштиту због узбуњивања побија законитост појединачног акта послодавца.

Чланом 29. Предлога закона предвиђено је да је на послодавцу терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем, ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем. Из наведене одредбе није сасвим јасно на који начин и у ком тренутку, односно у којој фази поступка се терет доказивања заправо пребацује на туженог, што може створити проблеме у пракси, па би то требало прецизирати.

Према решењу из Предлога закона, привремену заштиту узбуњивачима пружаће суд путем привремених мера. Имајући у виду потребу да систем привремене заштите буде што ефикаснији и стимулише грађане који имају сазнања о незаконитостима да у што већем броју укажу на такве праксе у јавном интересу, сматрамо да би требало размотрити могућност другог- ширег облика привремене заштите, који би пружала нека друга институција, односно независни државни орган.

Чланом 36. Предлога закона предвиђено је да надзор над спровођењем овог закона врше инспекција рада, односно управна инспекција, *у складу са законима који уређују њихова овлашћења*.. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно допунити и прецизирати у погледу надлежности инспекција у вршењу надзора над спровођењем овог закона.

Прелазне и завршне одредбе

Према члану 39. став 2. Предлога закона, предвиђено је да су послодавци дужни да донесу општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона. Имајући у виду њихов значај за потпуну и адекватну примену Закона, као и то да је предложено да се овај закон примењује по истеку шест месеци од дана ступања на снагу, сматрамо да је неопходно предвидети обавезу доношења општих аката послодавца у краћем року.

Закључак

Агенција за борбу против корупције сматра да је неопходно донети закон којим ће се створити регулаторни и институционални оквир за ефикасну заштиту узбуњивача, која представља један од најзначајнијих механизма у борби против корупције. Имајући у виду да се Предлог закона претежно бави процесним питањима и да се, осим судске, не предвиђају други облици заштите узбуњивача, постоји бојазан да се њиме неће постићи његова сврха и да се неће допринети охрабривању потенцијалних узбуњивача и успостављању ефикасног механизма разоткривања незаконитости и неправилности. Отклањање наведених недостатака из Предлога закона би, по нашем мишљењу, допринело стварању одговарајућег правног оквира у овој области и остваривању прокламованог циља - успостављању ефикасне и делотворне заштите узбуњивача.