

## Мишљење о Нацрту закона о заштити узбуњивача

### *Опште примедбе*

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 Нацрту закона који је Министарство правде доставило Агенцији за борбу против корупције делимично су усвојене примедбе изнете током јавне расправе које су се односиле на право на заштиту узбуњивача, узајамни однос и редослед различитих врста узбуњивања (унутрашњег, спољашњег или узбуњивања јавности), као и прелазне и завршне одредбе. Међутим, Нацрт закона и даље садржи извесне недостатке и слабости које, по нашем мишљењу, могу угрозити остваривање прокламованог циља - успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Поред тога, Нацрт закона се претежно 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, 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 и изменити и допунити одредбе које се односе на надзор над спровођењем закона, као и прелазне и завршне одредбе.

Према Нацрту 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, чланом 5. Нацрта 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, 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*

Нацртом закона делимично је одређен узајамни однос и редослед различитих врста узбуњивања. Наиме, предвиђено је да узбуњивач може да бира да ли ће се обратити послодавцу или овлашћеном органу, односно да ли ће се одредити за унутрашње или спољашње узбуњивање, док се узбуњивање јавности може вршити уколико су испуњени услови прописани овим законом.

Пре свега, указујемо да је потребно изменити одредбу члана 13. став 1. Нацрта закона, која се односи на садржину информације која се открива и усагласити се је са осталим одредбама Нацрта 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 Нацрта закона није у довољној мери уређен поступак унутрашњег узбуњивања, па смо мишљења да је ове одредбе потребно прецизирати и допунити. Најпре, у члану 15. Нацрта закона потребно је појаснити шта подразумева обавеза послодавца да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, 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. Нацрта 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* овај поступак, обавезе послодавца, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, обавезе овлашћеног лица, као и друга питања од значаја за поступак унутрашњег 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 донетим на основу овог закона* (требало би да пише *овим законом и подзаконским актом донетим на основу овог закона*) ништаве. Указујемо да из поменутих одредаба 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* овај поступак, 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, прецизирати обавезе овлашћеног органа и одредити рокове за његово поступање по захтевима за пружање 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 претходној 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. Нацрта 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. Нацрта закона наведено да је овлашћени орган *надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање у складу са законом*.

Одредбе Нацрта које се односе на услове под којима може доћи до узбуњивања јавности, нису довољно прецизне. Конкретно, према одредбама члана 19. Нацрта закона, 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 Нацртом закона није 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 Нацртом 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 Нацртом закона потребно одредити и рокове у којима се морају окончати поступци унутрашњег и спољашњег узбуњивања.

Одредбе члана 20. Нацрта закона односе се на узбуњивање уколико су у информацијама 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 Нацрта 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. Нацрта 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 и друга питања од значаја за стицање посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописују актом министра надлежног за послове правосуђа. Иако је чланом 39. Нацрта 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. Нацрта 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. Нацрта 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 Нацрта 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. Нацрта закона предвиђено је да надзор над спровођењем овог закона врше инспекција рада, односно управна инспекција, *у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор*. 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. Нацрта 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 Нацрт 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

и из Нацрта закона би, по нашем мишљењу, допринело стварању одговарајућег правног оквира у овој области и остваривању прокламованог циља - успостављању ефикасне и делотворне заштите узбуњивача.