

Мишљење о новој верзији Нацрта закона о заштити узбуњивача

Опште примедбе

Текстом нове верзије Нацрта закона о заштити узбуњивача (у даљем тексту: Нацрт закона) 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, и поред наведеног, остаје утисак да се Нацрт закона претежно бави процесним питањима, која, при том, нису довољно прецизно уређена. На тај начин увећава се вероватноћа да ће лице које учини разоткривање остати „изгубљено“ у недовољно јасним процедурама.

Смисао уређивања области заштите лица које учини разоткривање у јавном интересу јесте да се мотивишу они који имају сазнања о незаконитостима да, у што већем броју, укажу на такве праксе у јавном интересу (*actio popularis, qui tam*), да се законским оквиром учини извесним да су могућности за одмазду (штетне радње по Нацрту закона) према лицима која учине оваква разоткривања сведене на најмању могућу меру, да њихов пролазак кроз поступке (након учињене одмазде) буде што мање болан и да на том правном путу не изгубе здравље, посао и имовину. Чини се да Нацрт закона не полази у потпуности од ових претпоставки и да неће моћи да пружи жељене ефекте.

Поред осталог, Нацртом закона потребно је детаљније уредити поступак унутрашњег узбуњивања, појаснити када може доћи до узбуњивања јавности, омогућити да се тужбом за заштиту због узбуњивања побија законитост појединачног акта послодавца, предвидети поступак заштите пред неком другом институцијом, а не судом, те допунити одредбе које се односе на надзор над спровођењем закона.

Аутори Нацрта закона остали су при концепту по коме се не гарантује награда лицу које учини релевантно разоткривање у јавном интересу. Међутим, указујемо на то да би требало размотрити да се Нацртом закона предвиди право на награду у ситуацији да 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. Напомињемо да упоредно право познаје оваква решења.

Врсте узбуњивања

За разлику од првобитног текста, новом верзијом Нацрта 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. Међутим, са друге стране, недовољно је прецизно одређено под којим условима може доћи до узбуњивања јавности што би свакако могло да доведе до проблема у пракси. Наиме, узбуњивач може изузетно да узбуни јавност ако: *основано верује да би коришћењем других врста узбуњивања постојала опасност уништења доказа, односно ако би био изложен штетној радњи*. Такође, по нашем мишљењу неоправдано, нова верзија Нацрта закона не предвиђа могућност узбуњивања јавности, уколико је пре тога узбуњивач о неправилностима обавестио овлашћени орган, а то није дало никакве резултате. С тим у вези значајно је истаћи да Нацрт закона не одређује рокове у којима се морају окончати поступци унутрашњег и спољашњег узбуњивања.

Поред наведеног, указујемо на то да и даље није довољно уређен поступак унутрашњег узбуњивања. Према Нацрту 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 *ближе уређује* овај поступак једино у случају да послодавац има више од десет запослених. На овај начин, представљени Нацрт закона не даје довољно јасне смернице за израду будућих општих аката (којима ће бити регулисан поступак унутрашњег узбуњивања само код послодоваца са више од десет запослених). Напомињемо да упоредна решења препознају приступ по коме су већ у закону дати 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.

Судска заштита и привремена заштита

Према Нацрту 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 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, додате су 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. Из овога произлази да истицање навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем неће имати никаквог утицаја на одлуку суда у радном спору.

Поред тога, по Нацрту закона, ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је претрпео штетну последицу због узбуњивања, на послодавцу је терет доказивања да штетна последица није у узрочној вези са узбуњивањем или да узбуњивач није поступао у доброј вери. Из наведене одредбе није сасвим јасно у ком тренутку, односно у којој фази поступка се терет доказивања заправо пребацује на туженог, па би то требало прецизирати.

Према решењу из Нацрта закона, привремену заштиту узбуњивачима пружаће, такође, 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 облика привремене заштите, односно могућност да ову заштиту пружа нека друга институција.

На крају, у једној општој и недовољно одређеној одредби предвиђено је да надзор над спровођењем овог закона врше инспекција рада, односно управна инспекција. Имајући у виду наведено, потребно је ову одредбу допунити и прецизирати.

Закључак

Агенција за борбу против корупције сматра да је неопходно донети закон којим ће се створити регулаторни и институционални оквир за 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 из Нацрта закона би, по нашем мишљењу, допринело стварању одговарајућег правног оквира у овој области.