

ЗАКОН

О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Глава I.

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уређује се узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавеза државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача.

Значење израза

Члан 2.

У смислу овог закона, поједини изрази имају следеће значење:

1) „узбуњивање” је откривање информације 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 ради спречавања штете великих размера;

2) „узбуњивач” је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву;

3) „послодавац” је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица;

4) „одговорно лице” је лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности;

5) „радно ангажовање” је радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца;

6) „овлашћени орган” је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе или носилац јавних овлашћења надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање, у складу са законом;

7) „штетна радња” је свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.

Глава II.

ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О УЗБУЊИВАЊУ И ПРАВУ НА ЗАШТИТУ

Забрана спречавања узбуњивања

Члан 3.

Забрањено је спречавање узбуњивања.

Одредба општег акта или појединачног акта којом се спречава узбуњивање је ништава.

Забрана предузимања штетне радње

Члан 4.

Забрањено је предузимање штетне радње.

Право на заштиту узбуњивача

Члан 5.

Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако:

1) изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом;

2) открије информацију из члана 2. тачка 1) овог закона (у даљем тексту: информација) у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње;

3) би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.

Заштита повезаних лица

Члан 6.

Повезано лице има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем.

Право на заштиту због погрешног означавања узбуњивача

Члан 7.

Право на заштиту као узбуњивач, има лице које учини вероватним да је према њему предузета штетна радња, ако је лице које је предузело штетну радњу, погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.

Заштита службеног лица

Члан 8.

Службено лице има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због вршења службене дужности.

Право на заштиту због тражења информације

Члан 9.

Лице које тражи податке у вези са информацијом, има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

Заштита података о личности узбуњивача

Члан 10.

Лице које је овлашћено за пријем информације дужно је да, штити податке о личности узбуњивача, односно податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач не сагласи са откривањем тих података, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Свако лице које сазна податке из става 1. овог члана, дужно је да штити те податке.

Лице овлашћено за пријем информације дужно је да приликом пријема информације, обавести узбуњивача да његов идентитет може бити откривен надлежном органу, ако без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа, као и да га обавести о мерама заштите учесника у кривичном поступку.

Ако је у току поступка неопходно да се открије идентитет узбуњивача, лице овлашћено за пријем информације дужно је да о томе, пре откривања идентитета, обавести узбуњивача.

Подаци из става 1. овог члана не смеју се саопштити лицу на које се указује у информацији, ако посебним законом није другачије прописано.

Забрана злоупотребе узбуњивања

Члан 11.

Забрањена је злоупотреба узбуњивања.

Злоупотребу узбуњивања врши лице које:

- 1) достави информацију за коју је знало да није истинита;
- 2) поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.

Глава III.

ПОСТУПАК

а) Опште одредбе

Врсте узбуњивања

Члан 12.

Узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности.

Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу.

Спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу.

Узбуњивање јавности је откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности.

Садржина информације

Члан 13.

Информација 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.

Информација може да садржи потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу.

Послодавац и овлашћени орган дужни су да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења.

б) Унутрашње узбуњивање

Обавезе послодавца

Члан 14.

Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, предузме мере ради отклањања утврђених неправилности у вези са информацијом.

Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, заштити узбуњивача од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње.

Послодавац не сме предузимати мере у циљу откривања идентитета анонимног узбуњивача.

Послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона.

Послодавац је дужан да одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем.

Поступак

Члан 15.

Поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације послодавцу.

Послодавац је дужан да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације.

Послодавац је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка по његовом окончању, у року од 15 дана од дана окончања поступка из става 1. овог члана.

Послодавац је дужан да, на захтев узбуњивача, пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.

Општи акт послодавца

Члан 16.

Послодавац који има више од десет запослених дужан је да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања.

Послодавац је дужан да на видном месту, доступном сваком радно ангажованом лицу, као и на интернет страници послодавца ако постоје техничке могућности, истакне општи акт из става 1. овог члана.

Одредбе општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања морају бити у складу са овим законом и подзаконским актом из члана 17. овог закона.

Одредбама општег акта из става 1. овог члана не може се умањити обим права или ускратити неко право узбуњивачу из овог закона.

Одредбе општег акта из става 1. овог члана које нису у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, ништаве су.

Подзаконски акт министра

Члан 17.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим се ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених.

в) Спољашње узбуњивање

Члан 18.

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу.

Ако се узбуњивање односи на лица радно ангажована у овлашћеном органу, узбуњивач ће се обратити руководиоцу тог органа, а ако се узбуњивање односи на руководиоца овлашћеног органа, узбуњивач ће се обратити руководиоцу непосредно надређеног органа.

Овлашћени орган је дужан да поступи по информацији из става 1. овог члана у року од 15 дана од дана пријема информације.

Ако овлашћени орган коме је достављена информација није надлежан за поступање у вези са узбуњивањем, проследиће информацију надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема и о томе обавестити узбуњивача.

Надлежни орган из става 4. овог члана дужан је да примењује мере заштите које је узбуњивачу обезбедио орган који му је обавештење уступио.

Ако узбуњивач није дао сагласност да се његов идентитет открије, овлашћени орган који је примио обавештење од узбуњивача, а није надлежан за поступање, дужан је да пре прослеђивања тог обавештења надлежном органу претходно затражи сагласност узбуњивача, ако законом није прописано другачије.

Овлашћени орган је дужан да, на захтев узбуњивача пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом.

Овлашћени орган је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка из става 1. овог члана по његовом окончању, у складу са законом.

г) Узбуњивање јавности

Члан 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.

Приликом узбуњивања јавности узбуњивач је дужан да поштује претпоставку невиности окривљеног, право на заштиту података о личности, као и да не угрожава вођење судског поступка.

д) Поступање са тајним подацима

Узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци

Члан 20.

Информација може да садржи тајне податке.

Под тајним подацима из става 1. овог члана сматрају се подаци који су у складу са прописима о тајности података претходно означени као тајни.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач је дужан да се прво обрати послодавцу, а ако се информација односи на лице које је овлашћено да поступа по информацији, информација се подноси руководиоцу послодавца.

У случају да послодавац није у року од 15 дана поступио по информацији у којој су садржани тајни подаци, односно ако није одговорио или није предузео одговарајуће мере из своје надлежности, узбуњивач се може обратити овлашћеном органу.

Изузетно од става 3. овог члана, у случају да се информација односи на руководиоца послодавца, информација се подноси овлашћеном органу.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач не може узбунити јавност, ако законом није другачије одређено.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач и друга лица су дужни да се придржавају општих и посебних мера заштите тајних података прописаних законом који уређује тајност података.

Глава IV.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај

Члан 21.

Послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на:

- 1) запошљавање;
- 2) стицање својства приправника или волонтера;
- 3) рад ван радног односа;
- 4) образовање, оспособљавање или стручно усавршавање;
- 5) напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања;
- 6) дисциплинске мере и казне;
- 7) услове рада;
- 8) престанак радног односа;
- 9) зараду и друге накнаде из радног односа;
- 10) учешће у добити послодавца;
- 11) исплату награде и отпремнине;
- 12) распоређивање или премештај на друго радно место;
- 13) непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица;
- 14) упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право, односно којима се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, ништаве су.

Накнада штете због узбуњивања

Члан 22.

У случајевима наношења штете због узбуњивања, узбуњивач има право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе.

Судска заштита узбуњивача

Члан 23.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту.

Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

У поступку судске заштите надлежан је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца.

Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан.

У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем дозвољена је ревизија.

У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем сходно се примењују одредбе закона о парничном поступку које уређују поступак у радним споровима, ако овим законом није другачије одређено.

Састав суда

Члан 24.

У парничном поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија.

Поседовање посебних знања у вези са узбуњивањем

Члан 25.

Судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима из члана 27. овог закона мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача.

Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописује се актом министра надлежаног за послове правосуђа.

Садржина тужбе

Члан 26.

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

- 1) утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња;
- 2) забрана вршења и понављања штетне радње;
- 3) уклањање последица штетне радње;
- 4) накнада материјалне и нематеријалне штете;
- 5) објављивање пресуде донете по тужби поднетој из разлога предвиђених у тач. 1) до 4) овог става у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Тужбом из става 1. овог члана не може се побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада.

Права узбуњивача у посебним поступцима

Члан 27.

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 појединачи акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем.

Навод из става 1. овог члана може се истаћи у тужби или на припремном рочишту, а после тога само ако подносилац навода учини вероватним да без своје кривице није могао да раније изнесе тај навод.

У посебном поступку суд оцењује основаност навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, у складу са овим законом.

Упознавање странака са правом да реше спор путем посредовања

Члан 28.

Суд пред којим се води поступак за заштиту у вези са узбуњивањем дужан је да на припремном рочишту, односно првом рочишту за главну расправу, укаже странкама на могућност за вансудско решавање спора путем посредовања или на други споразуман начин.

Терет доказивања

Члан 29.

Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на послодавцу је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем.

Истражно начело

Члан 30.

У поступку за заштиту у вези са узбуњивањем суд може утврђивати чињенице и када оне међу странкама нису спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ни једна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка.

Изостанак туженог

Члан 31.

Ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд може да одржи рочиште и без присуства туженог, као и да одлучи на основу утврђеног чињеничног стања на рочишту.

Привремене мере и надлежност

Члан 32.

У поступку заштите у вези са узбуњивањем или у поступку из члана 27. овог закона суд који води поступак може одредити привремену меру у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење.

Предлог за одређивање привремене мере може се поднети пре покретања судског поступка, за време трајања судског поступка као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено.

У току поступка суд може и по службеној дужности да одреди привремену меру.

Привремена мера пре покретања судског поступка

Члан 33.

Суд надлежан за поступање по тужби за заштиту у вези са узбуњивањем, надлежан је да одлучује и о предлогу за одређивање привремене мере који је поднет пре покретања судског поступка.

Приликом одређивања привремене мере из става 1. овог члана суд ће одредити и рок у коме се мора поднети тужба пред надлежним судом водећи рачуна о роковима одређеним посебним прописима за подношење тужбе.

Предлог за одређивање привремене мере

Члан 34.

Предлогом за одређивање привремене мере може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање последице проузроковане штетном радњом.

О предлогу за одређивање привремене мере суд ће одлучити у року од осам дана од дана пријема предлога.

Жалба против одлуке о одређивању привремене мере

Члан 35.

Против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

Надзор над спровођењем закона

Члан 36.

Надзор над спровођењем овог закона врше инспекција рада, односно управна инспекција, у складу са законима који уређују њихова овлашћења.

Глава V.

КАЗЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршаји

Члан 37.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај послодавац – правно лице које има више од десет запослених ако:

1) не донесе општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања (члан 16. став 1);

2) општи акт којим се уређује поступак унутрашњег узбуњивања не истакне на видном месту доступном сваком радно ангажованом лицу (члан 16. став 2).

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара казниће се предузетник код кога је радно ангажовано више од десет запослених.

Члан 38.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај послодавац – правно лице ако:

1) узбуњивача не заштити од штетне радње или не предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње, у оквиру својих овлашћења (члан 14. став 2);

2) свим радно ангажованим лицима не достави писмено обавештење о правима из овог закона (члан 14. став 4);

3) не одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем (члан 14. став 5);

4) ако у прописаном року не поступи по информацији (члан 15. став 2);

5) ако у прописаном року не обавести узбуњивача о исходу поступка у складу са законом (члан 15. став 3);

6) ако узбуњивачу, на његов захтев, не пружи обавештења о току и радњама преузетим у поступку или ако не омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку у складу са законом (члан 15. став 4).

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара казниће се предузетник.

Глава VI.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Рок за доношење подзаконског акта

Члан 39.

Подзаконски акт из члана 17. и члана 25. став 3. овог закона донеће се у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона.

Послодавци су дужни да донесу општи акт из члана 16. став 1. овог закона, у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона.

Престанак важења других прописа

Члан 40.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи члан 56. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС и 112/13 – аутентично тумачење) у делу који се односи на заштиту лица које пријави сумњу на корупцију и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС”, број 56/11).

На лица која су до дана почетка примене овог закона стекла заштиту у складу са прописима из става 1. овог члана, примењују се одредбе тих прописа.

Ступање закона на снагу

Члан 41.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о заштити узбуњивача садржан је у одредби члана 97. тачка 17. Устава Републике Србије према којој Република Србије уређује и обезбеђује друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Националном стратегијом за борбу корупције за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), као и пратећим Акционим планом („Службени гласник РС”, број 79/13), као један од циљева који је неопходно остварити предвиђено је успостаљање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача, односно лица које пријави сумњу на корупцију. Поред тога, као једна од нормативних активности предвиђена пратећим Акционим планом, такође је предвиђено доношење Закона о заштити узбуњивача.

Неспорно је да се позитивним општим правним актима у Републици Србији регулише извесна заштита „узбуњивача”, али само одређеним категоријама ових лица, при чему нису успостављени адекватни механизми за њихову заштиту.

Обавеза Републике Србије да на свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање, произлази и из међународних уговора које је наша држава потврдила. Ово из разлога што су потврђени међународни акти, сходно Уставом постављеној хијерархији важења прописа, део унутрашњег правног поретка, те се непосредно примењују и имају примат у односу на законе и друге опште акте, дакле по правној снази су одмах испод Устава као највишег правног акта.

Члан 33. Конвенције Уједињених нација за борбу против корупције прописује да ће свака држава уговорница размотрити могућност да у свом домаћем правном систему предвиди одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави у доброј намери и на разумној основи било које чињенице које се односе на коруптивна кривична дела предвиђена овом конвенцијом. С друге стране, Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе садржи обавезујућу одредбу и то у члану 9. који прописује да свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима.

Предлагањем овог закона предузимају се неопходни кораци ка успостављању нормативног оквира и капацитета за одлучну борбу против корупције, а истовремено се остварују преузете обавезе из међународних аката препорука, а пре свега препорука Група држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО).

Предложени Закон пружа пун обим заштите лицима која пријављују сумњу на корупцију и тиме се отклањају недостаци неадекватне и недовољне заштите појединих категорија „узбуњивача”. Заштитом узбуњивача у највећој мери штити се и јавни интерес, с обзиром да су узбуњивачи лица која

пријављују корупцију, због чега узбуњивачи не смеју трпети штетне последице, па им је неопходно пружити одговарајућу правну заштиту.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У Глави I. Закона, коју чине уводне одредбе, у чл. 1. и 2. уређује се предмет закона и утврђује значење израза који су употребљени у овом закону.

Чланом 1. Закона предвиђено је да се законом уређује узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавезе државних и других органа и организација, као и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања везана за узбуњивање и заштиту узбуњивача.

Чланом 2. Закона прописује значење израза употребљених у овом закону. Прописан је појам узбуњивања, узбуњивача, послодавца, одговорног лица, радног ангажовања, овлашћеног органа и штетне радње.

Под „узбуњивањем” се подразумева откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавних овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера. Овака постављен појам узбуњивања шири је од стандарда који је постављен Препоруком Савета Европе и Резолуцијом 1279 (2010). Препорука Савета Европе дозвољава државама чланицама да одреде шта је у јавном интересу, али поставља стандард који би свака држава чланица требало да усвоји. Законом о заштити узбуњивача узете су у обзир специфичности Републике Србије, па је стандард Препоруке Савета Европе проширен, тако да овај појам обухвата и разоткривање информације о вршењу јавних овлашћења противно сврси због које је поверено и ради спречавања штете великих размера.

Под „узбуњивачем” подразумева се физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга органа власти, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву.

Радно ангажовање обухвата радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца. Узимајући у обзир специфичности друштвених, социјалних и економских чинилаца Републике Србије, Законом се пружа шира заштита и лицима која открију информације од јавног значаја које су сазнали у току поступка запошљавања.

Под „послодавцем” се подразумева орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица.

„Штетна радња” подразумева свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.

Опште одредбе о узбуњивању и праву на заштиту узбуњивача садржане су Глави II. Закона и то у чл. 3 до 11.

Одредбама члана 3. Закона прописан је забрана спречавања узбуњивања, односно предвиђена ништавост одредбе општег или појединачног

акта којим се спречава узбуњивање, док је чланом 4. Закона предвиђена забрана предузимања штетне радње.

Чланом 5. Закона прописују се услови за заштиту права узбуњивача. Узбуњивач има право на заштиту ако изврши узбуњивање код послодавца, овлашеног органа или јавности, у субјективном року од једне године од дана сазнању за извршену радњу, а најкасније у року од десет година од дана извршења радње због које се врши узбуњивање. Узбуњивач има право на заштиту ако би и лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач, поверовало у тренутку узбуњивања у истинитост информације којом се врши узбуњивање

Постоје категорије лица која нису узбуњивачи у смислу Закона, али који имају сагласно Закону право на заштиту као и узбуњивач. То су: повезана лица, лица за које се погрешно сматра да су узбуњивачи или повезана лица, службена лица, као и лица која траже информације у вези са узбуњивањем и због тога трпе последице штетне радње.

У члану 6. Закона прописано је да повезано лице има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем. Пракса разоткривања информација од јавног значаја, показала је да штету због узбуњивања не морају да трпе само узбуњивачи. Та тзв. одмазда може индиректно погодити узбуњивача тако што штетну последицу директно трпи лице које је повезано са узбуњивачем.

Члан 7. Закона омогућава заштиту коју ужива узбуњивач и лицу које учини вероватним да је према њему предузета штетна радња, због тога што је лице које је предузело штетну радњу погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице. Целисходност и оправданост овакве заштите огледа се у значају узбуњивања и разоткривања информација од јавног значаја.

У члану 8. Закона уређена је заштита службеног лица. Службено лице ужива заштиту, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због вршења службене дужности.

Чланом 9. Закона предвиђено је да право на заштиту као узбуњивач има и лице које тражи податке у вези са информацијом у вези са узбуњивањем, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

Посебна пажња посвећена је заштити података о личности узбуњивача, па је, у том смислу, одредбом члана 10. став 1. Закона установљена дужност лица које је овлашћено за пријем обавештења, а ставом 2. истог члана, дужност сваког лица, без обзира на својство, да штити податке о личности. Такође, свако нужно откривање података о личности узбуњивача условљено је претходним обавештавањем самог узбуњивача, при чему се подаци о личности не смеју саопштити лицу на које се указује у информацији која је предмет узбуњивања.

Треба напоменути да непоштовање одредбе члана 10. Закона о заштити узбуњивача треба инкриминисати и прописати као кривично дело у Кривичном Законику. Стратешки приступ Републике Србије у области борбе против корупције је да се кодификују и унапреде кривична дела која се директно или индиректно односе на феномен корупције. У том смислу, откривање података о личности узбуњивача, односно податка на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, није санкционисано Законом о заштити узбуњивача, али ће бити инкриминисано у Кривичном Законику.

Чланом 11. Закона предвиђена је забрана злоупотребе узбуњивања.

У Глави III. Закона почев од члана 12. закључно са чланом 20, уређен је поступак узбуњивања и садржи опште одредбе, одредбе о унутрашњем узбуњивање, спољашњем узбуњивању, узбуњивању јавности, као и одредбе о поступању са тајним подацима.

Чланом 12. Закона одређују се врсте узбуњивања. Прописане су три врсте узбуњивања и то: унутрашње узбуњивање када се обавештења доставља послодавцу; спољашње узбуњивање када се обавештење доставља овлашћеном органу; и узбуњивање јавности када се обавештење доставља средставима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин доступан јавности. Унутрашње и спољашње узбуњивање постављени су алтернативно, док је узбуњивање јавности постављено супсидијарно у односу на унутрашње и спољашње.

Чланом 13. Закона прописана је садржина информације којом се врши узбуњивање, као и дужност поступања послодавца и овлашћених органа по анонимним обавештењима у вези са узбуњивањем. Имајући у виду озбиљност и осетљивост информације на које се обавештење може односити, послодавац и овлашћени орган који приме анонимно обавештење имају дужност да провере наводе у оквиру својих овлашћења, односно надлежности.

Унутрашње узбуњивање регулисано је одредбама чланова 14-17. Закона.

У члану 14. Закона уређене су обавезе послодавца, па је тако он дужан да у оквиру својих овлашћења заштити узбуњивача од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње. Поред тога, послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писано обавештење о правима из овог закона, као и да одреди лице овлашћено за пријем информације у вези са узбуњивањем и вођење поступка у вези са узбуњивањем. Послодавац је дужан да у оквиру својих овлашћења предузме мере ради отклањања утврђених неправилности у вези са информацијом која се односи на узбуњивање.

Поступак унутрашњег узбуњивања уређен је одредбом члана 15. Закона, који започиње достављањем информације у вези са узбуњивањем, по којој је послодавац дужан да поступи без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације, као и да обавести узбуњивача о исходу поступка у року од 15 дана од дана окончања поступка. Такође, послодавац је дужан да пружи обавештења узбуњивачу, на његов захтев, о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом.

У одредби члана 16. Закона, прописана је обавеза послодавца који има више од десет запослених да поступак унутрашњег узбуњивања регулише доношењем општег акта. Такође је прописана обавеза послодавца да на видном месту, као и на интернет истраници, истакне општи акт.

У члану 17. Закона прописано је да ће министар надлежан за послове правосуђа донети подзаконски акт којим ће се ближе уредити поступак унутрашњег узбуњивања код послодавца који има више од десет запослених, што значи да општи акт послодавца мора бити у сагласности са актом министра о поступку унутрашњег узбуњивања.

Чланом 18. Закона уређен је поступак спољашњег узбуњивања који започиње достављањем информације у вези са узбуњивањем овлашћеном органу, по којој је информацији овлашћени орган дужан да поступи у року од 15

дана од дана пријема информације. Ако се узбуњивање односи на радно ангажоване у овлашћеном органу, узбуњивач ће се обратити руководиоцу тог органа, а ако се узбуњивање односи на руководиоца овлашћеног органа, узбуњивач ће се обратити руководиоцу непосредно надређеног органа. Предвиђен је и начин поступања ненадлежног органа у вези са достављеном информацијом. Орган коме је уступљена информација везан је мерама заштите које је узбуњивачу обезбедио орган који му је обавештење уступио, а такође је прописан и начин поступања овлашћеног органа у ситуацији када узбуњивач није дао да се његов идентитет открије, као и обавезе овлашћеног органа о пружању обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, односна обавеза омогућавања увида у списе предмета и обавештавања узбуњивача о исходу поступка.

Чланом 19. Закона уређује поступак узбуњивање јавности. Узбуњивач може да узбуни јавност 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. Том приликом, узбуњивач је дужан да поштује претпоставку невиности окривљеног, право на заштиту података о личности, као и да не угрожава вођење судског поступка.

Чланом 20. Закона ближе се уређује начин подношења обавештења када су у обавештењу садржани тајни подаци.

У глави IV. Закона уређују се питања која се односе на заштиту узбуњивача, као и накнаду штете у вези са узбуњивањем (чл. 21. до 36).

Закон у први план истиче заштиту узбуњивача, односно лица која уживају заштиту као узбуњивач, те прописује у члану 21. Закона забрану да послодавац чињењем или нечињењем стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а потом се генералном одредбом прописују најчешће ситуације у вези са којима се узбуњивач ставља у неповољнији положај као што су: запошљавање, стицање својства приправника или волонтера, рад ван радног односа, образовање, оспособљавање или стручно усавршавање, напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања, дисциплинске мере и казне, услови рада, престанак радног односа, зараде и друге накнаде из радног односа, учешће у добити послодавца, исплата награда и отпремнина, распоред послова или премештај на друго радно место, непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица, упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности и слично.

Наведена листа није коначна. Истим чланом наглашено је да су апсолутно ништаве одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право, односно којима се ово лице ставља у неповољнији положај у вези са узбуњивањем.

Сагласно одредби члана 22. Закона, узбуњивач има право на накнаду штете коју претрпи због узбуњивања у складу са законом којим се уређују облигациони односи.

Закон предвиђа судску заштиту узбуњивача, односно лица које ужива право на заштиту као узбуњивач. Сходно томе, чланом 23. Закона предвиђено је да узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту. Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета. На напред описани начин, Закон прописује

одговарајући рок у коме тужба може поднета, а који је у потпуности у складу са примерима добре праксе.

У поступку судске заштите, који је хитан, надлежан је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца. Законом је такође предвиђено да је поступку судске заштите ревизија као ванредно правно средство увек дозвољена, што је прописано ради што сигурније у потпуније заштите узбуњивача, односно лица које ужива заштиту као узбуњивач. Кроз могућност подношења ванредног правног средства одлука суда подлеже не само другостепеној већ и трећестепеној провери. Предвиђено је и да се у поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем сходно примењују одредбе закона о парничном поступку којима је уређен поступак у радним споровима.

У погледу састава суда, чланом 24. Закона предвиђено је да у парничном поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену увек суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија.

Чланом 25. Закона предвиђено да су судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима (у којима се оспорава законитост појединачног акта), мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача. Програм и начин стицања посебних знања прописује министар надлежан за послове правосуђа. Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

У погледу садржине тужбе у вези са узбуњивањем, чланом 26. Закона прописано је да се истом може тражити: утврђење да узбуњивачу предузета штетна радња; забрана вршења и понављања штетне радње; уклањање последица штетне радње; накнада материјалне и нематеријалне штете, односно објављивање пресуде донете по тужби може се објавити у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Поред тога, предвиђено је да се тужбом у вези са узбуњивањем не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада.

У члану 27. Закона направљена је веза између правног режима заштите узбуњивача из овог Закона са судским поступцима у којима се оцењује законитост појединачног акт послодавца, па су прописана посебна права узбуњивача и у посебним поступцима.

У складу са тим, у поступку по 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. Предметни навод може бити истакнут 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.

Закон у члану 28. предвиђа могућност упознавање странака са правом да реше спор путем посредовања. На тај начин је пружена могућност и вансудског, брзог и ефикасног решења спора у обостраном интересу.

Закон предвиђа у члану 29. правило о обрнутом терету доказивања, те у ситуацији када тужилац (узбуњивач, односно лице које ужива заштиту као узбуњивач) у току поступка учини вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на послодавцу је терет доказивања да

штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем. Ово правило је мотивишуће за узбуњивача, обзиром да тужилац треба само да учини вероватним да је претрпео штетне последице у вези са узбуњивањем, а тада послодавац треба да докаже да настале штетне последице по узбуњивача нису у вези са узбуњивањем. Тиме се одступа од општег правила о терету доказивања.

Члан 30. Закона предвиђа истражно начело, насупрот начела диспозиције карактеристичног за област парничног поступка, а у циљу заштите узбуњивача, тако да суд може утврђивати чињенице и када оне међу странкама нису спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ни једна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка. Истражно начело у грађанско правним стварима ретко се предвиђа (нпр. у породичним односима, у циљу заштите најбољег интереса детета).

Предвиђено је и правило о изостанку туженог (члан 31. Закона), те ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд може да одржи рочиште и без присуства туженог, као и да одлучи на основу утврђеног чињеничног стања на рочишту. Ако послодавац избегава да присуствује рочиштима, с обзиром да правило о обрнутом терету доказивања, биће донета одлука у корист тужиоца (узбуњивача).

У даљим одредбама Закона (чл. 32. до 35.) предвиђена је могућност привремене заштите узбуњивача у виду привремене мере, те у поступку заштите у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима (у којима се оспорава законитост појединачног акта) суд који води поступак може одредити привремену меру у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење. Предлог за одређивање привремене мере може се поднети пре покретања судског поступка, за време трајања судског поступка као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено. У току поступка суд може и по службеној дужности да одреди привремену меру. У ситуацији када се привремена мера одређује пре покретања судског поступка, о истој одлучује суд надлежан за поступање по тужби у вези са узбуњивањем (виши суд), у ком случају суд одређује и рок у коме се мора поднети тужба пред надлежним судом, водећи рачуна о роковима одређеним посебним прописима за подношење тужбе.

У погледу садржине предлога за одређивање привремене мере прописано је правило (члан 34. Закона) по коме се може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање последице проузроковане штетном радњом. О предлогу за одређивање привремене мере суд ће одлучити у року од осам дана од дана пријема предлога.

Чланом 35. Закона предвиђено је да против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

Надзор над спровођењем закона, сходно члану 36. Закона, врши инспекција рада односно управна инспекција, у складу са законима који уређују њихова овлашћења.

У Глави V. Закона (чл. 37. и 38.) прописани прекршаји послодавца-правног лица, одговорног лица и предузетника, за повреду материјалних одредби овог закона.

У Глави VI Закона - Прелазне и завршне одредбе (чл. 39. до 41), одређено је да ступањем на снагу овог Закона престају да важе одредбе члана 56 Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС и 112/13 – аутентично тумачење) као и да

престаје да важи Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС”, број 56/11), одређен је рок за доношење подзаконских прописа, као и ступање закона на снагу и почетак његове примене.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

ПРЕЛОГА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧИМА

1. Одређивање проблема које Предлог закона треба да реши

Лицима која пријављују сумњу на корупцију или друго незаконито поступање као и лицима која послодавцу, односно овлашћеном органу открију информације о кршењу прописа, кршењу људских права, о вршењу јавног овлашћења супротно сврси због које је јавно овлашћење поверено, о опасности по јавно здравље, безбедност, животну средину, није обезбеђена на адекватан, довољан и целовит начин друштвена заштита. Ова лица се са правом називају узбуњивачи имајући у виду да својим активностима упозоравају и скрећу пажњу широј јавности о штетним и противправним појавама која су од значаја за свако друштво које је усмерено у правцу здравог развоја и напретка. Заштитом узбуњивача даје се друштвена подршка овој категорији лица и у највећој мери се штити јавни интерес.

Значај адекватне нормативне и ефикасне заштите особа које пријаве сумњу на корупцију – узбуњивача од великог је значаја за борбу против корупције. Компаративна искуства показују да би многе „корупционашке афере“ остале неоткривене да није било узбуњивача, који су на њих први указали. Од укупно 103 поднета захтева за добијање статуса узбуњивача Агеницији у 2013. години њих 73 је тај статус и добило. Од укупног броја поднетих захтева за заштиту (103) Агенцији у 2013. години, није признат статус узбуњивачима у 26 случајева јер је утврђено да није испуњен неки од предвиђених услова прописаних Правилником о заштити лица која пријаве сумњу на корупцију: нису државни службеници односно лица запослена у органима јавне власти; подносиоцима захтева је претходно престао радни однос у тим органима, па у моменту подношења захтева нису лица која раде у органу у којем пријављују корупцију; нису указали на случај корупције (најчешће се указује на повреду прописа из области радних односа); запослени у приватним предузећима; у исто време захтевају пружање заштите анонимности и пружање заштите од одмазде што Агенција није у могућности да пружи сходно одредбама Правилника које не пружају правни основ за такво поступање. У једном случају лице је одустало од захтева за заштиту. (Извор: Агенција за борбу против корупције – Извештај о раду за 2013. годину)

Из извештаја Агениције јасно се види да не постоји свеобухватна заштита узбуњивача па се овим законом проширује круг заштите лица и изван државних службеника односно запослених у органима јавне власти, на све категорије лица која не смеју да трпе штетне последице ако у доброј намери поднесу пријаву сумње на незакониту радњу у складу са законом.

Закон са једне стране треба да подстакне радње узбуњивања, а са друге стране да обезбеди и гарантује посебну заштиту (од судске заштите, до заштите података о личности, право на накнаду штете и др.) узбуњивача и других категорија лица повезаних са узбуњивачем.

Главни проблем је опасност да се према лицима која учине разоткривања у вези са сумњом на корупцију или друго незаконито поступање изврши одмазда као и да им пролазак кроз поступке након учињене одмазде буде болан. Овај закон треба да сведе могућност одмазде на најмању могућу меру као и да обезбеди брзо и сигурно кретање кроз поступке заштите.

Постојећим унутрашњим правним оквиром не пружа се адекватна заштита овим лицима, која готово без изузетка трпе извесне последице и то неретко оне које погађају њихов радноправни статус.

2. Циљ који се постиже

У циљу решавања проблема заштите узбуњивача и других категорија лица повезаних са узбуњивачем било је потребно израдити посебан закон који ће регулисати узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавезе државних и других органа и организација, као и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања везана за узбуњивање и заштиту узбуњивача. Закон треба да обезбеди савремени, ефикасан и економични поступак заштите узбуњивача који успешно успоставља равнотежу између општих, односно јавних и индивидуалних интереса. На овај начин ствара се регулаторни и инсититуционални оквир за заштиту узбуњивача.

Пријављивање незаконитости и неправилности и могућност да траже заштиту у вези са овим пријављивањем, подједнако могу да траже особе, како у јавном тако и у приватном сектору, без обзира да ли су у сталном радном односу, ангажовани по основу уговора о делу, као волонтери, радно ангажовани у статусу непријављених лица, лица у поступку запошљавања, корисници јавних услуга, мали акционари и сл.

У сваком транзиционом друштву опасност од корупције потпуно оправдава потребу за доношењем посебног закона као правног оквира за заштиту узбуњивача као лица која, између осталог, пријављују сумњу на корупцију. На овај начин се остварује један од циљева Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13) којим је предвиђено успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача, односно лица која пријаве сумњу на корупцију.

Овим правним оквиром постиже се и циљ подршке и подстицања пријаве сумње на корупцију или другог незаконитог поступања као начина заштите јавног интереса. Он треба да допринесе охрабривању потенцијалних узбуњивача и успостављању ефикасног механизма разоткривања незаконитости и неправилности.

Осим наведеног овај закон обезбеђује поверење јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи, да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица.

3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

Остваривање постављених циљева није могуће без одговарајућег законског оквира за чију израду је неопходно доношење посебног закона. Досадашња заштита узбуњивача регулисана је Законом о државним службеницима, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о Агенцији за борбу против корупције као и Правилником о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, који је 2011. године усвојила Агенција. Ова заштита је ограниченог обима по више основа (дефинисање лица која уживају заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне које спроводе одмазду или надокнада штете и др.), па је потребно заокруживање правног оквира у овој области, који би се бавио заштитом лица која чине разоткривања у јавном интересу, и то како у јавном тако и у приватном сектору.

Истраживање на тему узбуњивача, са графичким приказом како би запослени поступио да сазна да постоји корупција у његовој институцији, као и

коме би се обратио у случају сазнања на корупцију, да ли би имао поверења у институцију да ће га заштитити од одмазде презентовала је Агениција за борбу против корупције са закључком да трећина испитаника нема поверења да га систем штити од одмазде у случајевима привљивања корупције, што је озбиљан сигнал за све институције које се баве овом тематиком јер неће бити правог и суштинског пријављивања и откривања случајева корупције ако потенцијални узбуњивачи немају поверења да ће их систем заштитити од одмазде у овим ситуацијама. (Извор: Истраживање перцепције јавног интереса у области спречавања и борбе против корупције и места и улоге Агенције за борбу против корупције, Циљна група: Органи јавне власти - Април 2012).

Постојећим унутрашњим правним оквиром не пружа се адекватна заштита лицима која због пријављивања сумње на корупцију или на какво друго незаконито поступање, готово без изузетка, трпе извесне последице и то неретко оне које погађају њихов радноправни статус.

Материја којом се уређује узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача не може се устројити без одговарајућег закона и то на јединствен и целовит начин.

Из наведених разлога министар надлежан за послове правосуђа решењем број 011-00-376/2013-01 дана 30.9.2013. године образовао је радну групу за припрему текста радне верзије закона о узбуњивачима.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Обавеза доношења оваквог свеобухватног законског прописа произилази из два акта и то, у првом реду Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. – 2018. године („Службени гласник РС“, број 57/13), а затим и пратећег Акционог плана („Службени гласник РС“, број 79/13) који као један од дефинисаних циљева за борбу против корупције предвиђа успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача односно лица која привљују сумњу на корупцију, као и доношење овог закона.

Препорука Група држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО) је и успостављање нормативног оквира и капацитета за одлучну борбу против корупције.

Чланом 33. Конвенције Уједињених нација за борбу против корупције прописује да ће свака држава уговорница размотрити могућност да у свом правном систему предвиди одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави у доброј намери и на разумној основи било које чињенице које се односе на коруптивна дела.

Предложени Закон пружа пун обим заштите лицима која пријављују сумњу на корупцију и тиме се отклањају недостаци неадекватне и парцијалне заштите појединим категоријама узбуњивача каква тренутно постоји у унутрашњем законодавству. На овај начин заштита коју ће узбуњивачи уживати поставља се са циљем заштите јавног интереса и обухвата различите врсте заштите, а према различитим врстама одмазде која према узбуњивачу може бити примењена.

Овим се законом предвиђа забрана предузимања штетне радње којим се узбуњивачу угрожава или повређује право или се та лица стављају у неповољнији положај збор радње узбуњивања. Ништаве су одредбе општег или појединачног акта којим се узбуњивачу ускрађује или повређује право или се ово лице ставља у неповољнији положај због радњи узбуњивања. Овим законом нису само заштићена лица која непосредно пријаве или дају

информацију о корупцији или другој штетној радњи, већ и са њима повезана лица, службена лица и друга лица која траже информације у вези са узбуњивањем, чиме се спречава одмазда према лицима која су у поступку узбуњивања повезана посредно, непосредно или кроз обављање службене радње у вези са узбуњивањем.

Закон прописује забрану поступања кроз најчешће ситуације у којима се узбуњивач ставља у неповољнији положај, како кроз генералну одредбу тако и кроз утврђивање листе забрањеног понашања у ситуацијама које су погодне за стављање узбуњивача у неповољни положај.

Посебна пажња је усмерена на поступак судске заштите узбуњивача. Пре свега овај поступак је хитан што се нарочито одражава на брзину одржавања рочишта и доношења пресуде. Хитност поступка треба да обезбеди брзу заштиту права узбуњивача која су често у вези са њиховим радноправним статусом па се стога упућује сходна примена парничног поступка којим се уређује поступак у радним споровима. У првом степену надлежан је виши суд. Омогућена је не само другостепена већ и трећестепена провера одлуке суде кроз могућност подношења ванредног правног лека. Закон предвиђа и истражно начело насупрот начела диспозиције карактеристичног за област парничног поступка, а у циљу заштите узбуњивача, тако да суд може утврђивати и оне чињенице које међу странкама нису спорне, односно које ни једна странка није изнела у поступку. Посебно је важно правило о обрнутом терету доказивања, тако да је узбуњивач као тужилац дужан само да учини вероватним да је претрпео штетне последице у вези са узбуњивањем, а послодавац је дужан да докаже да штетне последице нису настале у вези са узбуњивањем.

Посебно важно је начело поверљивости. Органи су дужни да поступају по анонимним пријавама, поверљивост се гарантује, а откривање података о узбуњивачу је кажњиво.

Не мање важно, Закон прави везу између правног режима узбуњивача са судским поступцима који се воде против појединачних аката послодавца у посебним поступцима, а у циљу ефикасности и економичности поступка Закон прописује могућност решавања спорова путем посредовања.

Нарочито је важно што Закон предвиђа могућност одређивања привремене мере заштите узбуњивача и то: да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање последице проузроковане штетном радњом. И за одлучивање о предлогу за одређивање привремене мере, сагласно хитности овог поступка, предвиђен је најкраћи рок од осам дана од пријема предлога. На овај начин обезбеђена је поред трајне и привремена односно тренутна заштита узбуњивача.

Закон инсистира на адекватној обуци судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима, и то мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача. Ове обуке спроводи Правосудна академија у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

Препорука Савета Европе дозвољава државама чланицама да одреде шта је у јавном интересу, али поставља стандард који би свака држава чланица требала да испуни. Овај стандард Савета Европе је проширен, узимајући у обзир специфичности правног, економског и друштвеног уређења Републике Србије, па појам узбуњивања у јавном интересу обухвата и разоткривање информације о вршењу јавних овлашћења противно сврси због које је поверено, али и ради спречавања штете великих размера.

5. На кога и како ће утицати предложена решења

Имајући у виду да се радњама узбуњивања штити јавни интерес у најширем могућем смислу и спречавају се штете великих размера, тако што информација садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због којег је дато, опасности по здравље, безбедност, животну средину, као и податке ради спречавања штете великих размера, предложена решења у предлогу овог закона на позитиван начин имаће утицаја на грађане Републике Србије као и на нерезиденте.

Предложена решења у предлогу овог закона ће на позитиван начин имати утицаја на физичка лица која врше узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања код било ког послодавца (јавни и приватни сектор кроз привредне субјекте: привредна друштва и предузетници), коришћењем услуга јавне власти, носилаца јавних овлашћења или јавних служби пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву и која открију информације о кршењу прописа, о кршењу људских права, о вршењу јавних овлашћења противно сврси због којих су поверена, о опасности по јавно здравље, безбедност, животну средину, као и информације ради спречавања штете великих размера. Закон штити узбуњивача, али и са узбуњивачем повезано лице.

Закон утиче и на привредне субјекте односно правна лица и предузетнике у пословним активностима, како у приватном тако и у јавном сектору, тако што их узбуњивачи посредно штите од, између осталог, мита у општинској, градској управи или било којој другој јавној служби, корупцији у јавним набавкама, злоупотреба у поступцима добијања разних дозвола за обављање привредне активности и др., чиме се управо повећава друштвена одговорност и свест о могућности да ова дела буду откривена и на овај начин.

6. Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима

Закон неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, односно малим и средњим предузећима.

7. Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове које ће он створити

Закон неће створити нове трошкове, а позитивни ефекти закона одразиће се позитивно на буџет и на привреду у смислу смањења простора да се коруптивним и другим незаконитим радњама угоржава економски развој, конкуренција, једнак приступ послу и контрола кретања јавних финансија. Овим законом посредно се утиче на заустављању осиромашења друштва и државе као и враћање поверења грађана у демократске институције. Заштита јавног интереса у најширем смислу речи обезбеђује се кроз спречавање, односно указивање на повреду људских права, безбедности, јавно здравље, животне средине односно указивање на свако друго опасно, неодговорно и противзаконито понашање које може направити штету великих размера.

8. Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција

Предлогом закона, с обзиром на материју коју уређује, не утиче се директно на стварање нових привредних субјеката. Корупција је однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другога. Према истраживању Светског економског форума за период од 2011 – 2012 године корупција је први проблем кога се уочава приликом доношења

одлуке о започињању привредне делатности у Републици Србији. Позитивним ефектима закона стварају се предуслови за јачање владавине права и очекује се стварање бољег тржишног амбијента у коме ће се поштовати закони, а пословни односи развијати по правилима слободног тржишта и тржишне конкуренције. Привредни субјекти могу очекивати брже, ефикасније и економичније обављање послова у којима су упућени на администрацију.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону

На предлог Министарства правде Одбор за правни систем и државне огране Владе одредио је програм јавне расправе о радној верзији закона о узбуњивачима којим је одређено трајање јавне расправе од 26. децембра 2013. до 31. јануара 2014. године. Позвани су учесници у јавној расправи и то представници релевантних државних органа и органа државне управе, невладин сектор, еминентни стручњаци у овој области као и друге заинтересоване стране. Одређено је постављање текста радне верзије закона на сајту Министарства правде и одређен начин достављања примедба, предлога и сугестија. Одређено је и да ће се округли сто о нацрту закона одржати у Београду, Новом Саду и Нишу.

На нацрт закона су се изјаснили: Агенција за борбу против корупције; Савет Европе; невладине организације: „Транспарентност“, „Пиштаљка“, Центар за Евро-Атланске студије, SHARE фондација и Фондација за отворне друштво (САД), правни саветник амбасаде САД, саветник за борбу против корупције Министарство правде САД, ОПДАТ; Public Concern At Work, Савез самосталних синдиката Војводине, USAID-JRGA као и еминентни стручњаци.

Закон је рађен уз подршку Британца Пол Стивенсона водећег стручњака за ову област и америчког стручњака Тома Дивајана.

На израду нацрта закона уважени су коментари и препоруке Техничког извештаја – Преглед завршне верзије Нацрта закона о заштити узбуњивача који је припремио Пол Стивенсон експерт Савета Европе (ECCU-PACS SERBIA-2014), а прегледао и уредио Секретаријат Савета Европе (јануар TP8 и јул TP13 2014. године).

Сачињен је посебни извештај са коментарима свих учесника у поступку јавне расправе и то методолошки постављени по члановима нацрта закона.

Након прикупљених предлога и сугестија сачињен је Извештај о радној верзији закона о заштити узбуњивача након јавне расправе одржане у периоду од 26.12.2013. до 31.3.2014. године са образложењем.

У извештају се детаљно навело и објаснило који предлози (у овој анализи напомињемо само неке) јесу, односно нису прихваћени па је, између осталог, радна група:

- усвојила све коментаре у вези члана 2. става 1. тачке 1. Нацрта, па је у припреми друге верзије Нацрта променила дефиницију узбуњивања и ускладила је са достављеним коментарима и Резолуцијом и Нацртом Препоруке Савета Европе;

- прихватила коментаре Савета Европе, ПКАВ (Public Concern At Work) и Ане Мајерс, који су указали да би заштиту требало обезбедити и оним лицима за које се погрешно верује да су узбуњивачи или повезана лица;

- усвојила аргумент НВО „Транспарентност Србија“ да није свако чињење или нечињење штетно, тј. да се оваквом одредбом спречава послодавац да предузме радњу ради заштите узбуњивача, јер са правом се

указује да штетну радњу према узбуњивачима и повезним лицима могу предузимати и друга правна и физичка лица, а не само послодавац или запослени код послодавца и да такви случајеви одмазде због узбуњивања оваквом дефиницијом остају без заштите;

- прихватила је коментаре Савета Европе, Европске комисије, Агенције за борбу против корупције, Савеза самосталних синдиката Војводине, који су указивали да би забрана злоупотребе узбуњивања, уколико остане на почетку закона, могла имати негативан и демотивишући утицај на потенцијалног узбуњивача, те да одредбу треба преместити са почетка закона. Уважени су коментари из разлога што оваква одредба на почетку закона заиста може имати обесхрабрујући ефекат на узбуњиваче;

- није прихватила предлог НВО „Транспарентност Србија“ у којем се указује да би требало прописати да вршење службене дужности није узбуњивање, односно да би требало прихватити решење предложено у Моделу закона. Радна група је уважила и унапредила одредбу члана 9. Модела, како би се омогућила заштита „лицу у вршењу службених дужности“ што представља шири појам од „службеног лица“ који се користи у нацрту закона;

- уважила је коментаре Савета Европе, Савеза самосталних синдиката Војводине и Ане Мајерс, који указују да би било пожељно да се пође од претпоставке да подаци о личности узбуњивача требају да буду заштићени, осим ако узбуњивач не тражи другачије као и коментар „SHARE Defense – SHARE Фондација“ која је истакла да је неопходно прописати санкцију за откривање података о узбуњивачу;

- уважила је коментаре Савета Европе и НВО „Транспарентност Србија“ да би требало прецизирати да узбуњивач може да присуствује радњама у поступку, али у складу са посебним прописима и на начин на који се не би угрозила поверљивост личних података или правичног суђења;

10. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Законом намерава

У циљу спровођења Закона неопходно је предузети мере едукације, законодавне мере, мере јачања позитивне перцепције грађана о раду прекршајних судова и административно-техничке мере.

У области едукације правосуђа Правосудна академија је у годишњи програм обуке судија и тужилачког особља уврстила едукације везане за кривична дела за корупцију. Међутим потребно је установити континуирану обуку са посебним акцентом, између осталог, на заштиту узбуњивача. Важан сегмент квалитетне обуке је и размена искуства кроз међународну сарадњу и трансфер знања у области узбуњивања. Реч је о дугорочном циљу који подразумева кампање, промоцију етичког понашања, тренинге и стручно усавршавање. Програм и друга питања од значаја стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописује се посебним актом министра надлежног за послове правосуђа.

Законодавне мере односе се на доношење одговарајућих подзаконских аката и законом прописаних општих аката.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси два подзаконска акта у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона: Програм за стицање посебних знања у вези са заштитом узбуњивача и акт којим ближе уређује поступка унутрашњег узбуњивања, обавезе послодавца, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, обавезе овлашћеног лица као и друга

питања од значаја за поступак унутрашњег узбуњивања код послодавца који има више од десет запослених.

Послодавац је дужан да донесе општи акт о поступку узбуњивања у року од једне године од дана доношења овог закона.

Грађани и друга заинтересована лица биће информисани о корупцији и незаконитим радњама као друштвено неприхватљивим понашањем које треба искоренити. Кампање су одличан начин да се садржина закона приближи грађанима као потенцијалним узбуњивачима. Нарочито треба информисати јавност о поступку узбуњивања, заштити узбуњивача, о заштити идентитета узбуњивача, врстама узбуњивања, забрани стављања узбуњивача у неповољни положај, наконди штете и о другим важним чињеницама у вези са поступком узбуњивања.

У вези са административно-техничким мерама послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писано обавештење о правима из закона о заштити узбуњивача, одреди овлашћено лице за пријем информација од стране узбуњивача и вођење поступка у вези са узбуњивањем, а за послодавца који има више од десет запослених одређене су обавезе: доношења општег акта о поступку узбуњивања, да обезбеди да на видном месту сваки запослени може да се упозна са његовом садржином и да ако постоје техничке могућности општи акт о поступку узбуњивања истакне на својој интернет страници.