

Република Србија  
Министарство правде  
Немањина 22-26  
11000 Београд

Министарка  
Нела Кубуровић  
Државни секретар  
Радомир Илић

**предмет: предлог за измену и допуну Правилника о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања унутрашњег лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених**

Поштована госпођо Кубуровић и поштовани господине Илићу,

Организација Транспарентност Србија је у протеклих годину дана пратила примену Закона о заштити узбуњивача (Сл. гласник 128/14) и у оквиру тог мониторинга извршила анализу законских одредби и подзаконског акта донетог на основу Закона. Анализа је показала на неколико врста слабости актуелног Правилника, и разлога да се његов текст унапреди. Те слабости се могу груписати у неколико целина:

- питања која нису уређена Правилником, а постојала је законска обавеза
- у Правилнику се понављају одредбе које већ постоје у Закону
- питања су уређена Правилником, али то није учињено на добар начин

*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.*

На основу овог овлашћења министар правде је донео *Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања унутрашњег лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених*. Акт је објављен на сајту Министарства правде 5. јуна 2015. <http://www.mpravde.gov.rs/vest/9163/pravilnik-o-nacinu-untrasnjeg-uzbunjivanja.php>

Правилник је, уз бројна понављања законских одредби донео и нека прецизирања. За писмено достављање информације, у члану 4. Правилника се наводе следећи начини: непосредном предајом писмена о информацији, обичном или препорученом поштом, „као и електронском поштом, у складу са законом, уколико постоје техничке могућности.“

Постоји и могућност усменог достављања, на записник. Занимљиво је да је Правилник искључио неке од могућности за пријављивање незаконитости које су већ коришћене у пракси, а и овде би могле бити, с обзиром на обавезу поступања по анонимним представкама. Тако су, деценијама уназад у неким локалним самоуправама и фирмама, постојали примери да корисници услуга могу да у посебне сандучиће убацују писане коментаре о поступању. У новије време, појавиле су се онлајн апликације које омогућавају да се заинтересовани грађани обратe органима власти и изнесу сумње у корупцију и друге незаконитости. Међутим, ни тај начин комуницирања није допуштен на основу овог правилника! Ове очигледне пропусте треба исправити, а није могуће сагледати који разлози стоје иза њих, осим можда да је у питању случајна омашка услед журбе да се акт донесе (рокови су већ били истекли у том тренутку).

Када се достављање информације врши непосредном предајом писмена или усмено, саставља се потврда о пријему информације. Када се достављање врши поштом или електронском поштом, такође се издаје потврда о пријему „информације у вези са унутрашњим узбуњивањем“. Тада се као датум пријема код препоручене пошиљке наводи датум предаје пошиљке пошти, а код обичне пошиљке датум пријема пошиљке код послодавца. Када је поднесак упућен електронском поштом, „као време подношења послодавцу сматра се време које је назначено у потврди о пријему електронске поште, у складу са законом“.

Правилник је, дакле, законско „достављање“ прецизирао тако да је одредио различите критеријуме за утврђивање времена када је информација достављена. Код препоручених пошиљки Правилник уводи фикцију – да је информација достављена онда када је пошиљка предата пошти. Код обичних пошиљки, достављање се поклапа са стварним догађајем. Код електронске поште, Правилник се везује за друге законе и правила о издавању потврде о пријему електронске поште. Тиме се занемарује главни проблем са тим видом комуникације – нека правна лица, која нису обавезна да то чине, уопште не издају потврду о пријему електронске поште, а таква им обавеза није изричито уведена ни овим правилником.

Члан 5. садржи опис потврде о пријему информације у вези са унутрашњим узбуњивањем. Ту се наводе кратак опис чињеничног стања о информацији, време, место и начин достављања, број и опис прилога, да ли узбуњивач жели да подаци о његовом идентитету не буду откривени, подаци о послодавцу, печат послодавца, потпис лица овлашћеног за пријем информације и вођење поступка у вези са унутрашњим узбуњивањем. Необавезни делови су потпис и подаци о узбуњивачу. Занимљиво је да се не наводе као обавезни неки елементи који су од значаја да се одреди да ли је заиста у питању „информација“ у смислу ЗЗУ и да ли су испуњени услови да узбуњивач ужива потоњу заштиту (нпр. врста повезаности узбуњивача са „послодавцем“, врста „информације“, време радње или догађаја о којем се говори у „информацији“ и друго).

Важна је одредба према којој пошиљке на којима је означено да се упућују лицу овлашћеном за пријем информације и вођење поступка у вези са унутрашњим

узбуњивањем код послодавца или на којима је видљиво на омоту да се ради о таквој информацији може да отвори само овлашћено лице. Други видови саопштавања информације нису обезбеђени на овај начин, што се могло учинити са електронском поштом.

Када је реч о анонимним обавештењима, Правилник додаје на Закон само то да се у циљу провере информације „предузимају одговарајуће радње, о чему се обавештава послодавац, као и узбуњивач, уколико је то могуће на основу расположивих података“. Ова одредба није јасна, мада се доста тога може претпоставити. Тако се може претпоставити да је, и поред коришћења безличног облика, намера била да се каже да у ствари овлашћено лице предузима одговарајуће радње и да о томе обавештава неког другог унутар послодавца (руководиоца?). Норма је непотпуна тамо где је требало навести обим обавезних провера по анонимном узбуњивању, који ни по чему не би требало да се разликује у односу на поступање када се зна подносилац. Обавештавање анонимног достављача је такође могуће извести, и овај Правилник то и тражи – уколико је могуће на основу расположивих података. Таква могућност, на пример, постоји када се узбуњивач служи очигледним псеудонимом, али постоји интернет адреса на коју може да му се пошаље обавештење.

Члан 8. прописује да се у случају узимања изјава саставља записник на који је могуће ставити приговор. Према члану 9, по окончању поступка „саставља се извештај о предузетим радњама ... предлажу мере ради отклањања уочених неправилности и последица штетне радње насталих у вези са унутрашњим узбуњивањем.“ Тај извештај се доставља послодавцу и узбуњивачу, а узбуњивач добија могућност да се о њему изјасни. Даље се каже да се „ради отклањања уочених неправилности и последица штетне радње настале у вези са унутрашњим узбуњивањем“ могу предузети „одговарајуће мере на основу извештаја“.

И овој норми је можда потребна дорада. У ЗЗУ је „штетна радња“ оно што неко предузима као одмазду према узбуњивачу. Уколико се пође од логичне претпоставке да је Правилник користио исту терминологију, то би значило да ће овлашћено лице послодавца, поступајући по „информацији“, то јест, бавећи се проблемом на који је узбуњивач указао, испитивати и одмазду која се врши према узбуњивачу“. Међутим, у овом тренутку одмазде, то јест штетне радње још увек нема или не мора бити, тако да то свакако не може бити обавезни део извештаја о поступању овлашћеног лица након узбуњивања.

Веома је добро решење према којем и узбуњивач добија прилику да се изјасни на извештај. Било би још боље уколико би и то изјашњење било саставни део документације коју ће овлашћено лице доставити „послодавцу“ (вероватно треба тумачити да је у питању руководилац „послодавца“. С друге стране, **решење према којем „овлашћено лице“ зауставља свој рад на „предлагању мера“, када се повеже са тиме да ови предлози никада не обавезују, није добро и не задовољава стандарде које је требало обезбедити.** Наиме, ЗЗУ обавезује послодавца да поступак по добијеној информацији доведе до краја и да обавести узбуњивача о исходу. Сигурно је да се не може сматрати да је послодавац завршио све што је било у његовој надлежности

утврђивањем препорука о томе шта би требало урадити, већ онда када то заиста и уради.

На пример, када запослени унутар предузећа укаже овлашћеном лицу на то да је закључен уговор штетан за фирму, овлашћено лице испитује те наводе. То испитивање га доведе до закључка да је помоћник директора вероватно намерно закључио уговор штетан за фирму јер је у том послу имао приватни интерес. Препорука овлашћеног лица би могла да буде нпр. да правна служба покрене поступак за раскид уговора, да помоћник директора добије отказ и да против њега буде поднета кривична пријава. Ту се, међутим, не завршава „поступање по информацији“, већ тек онда када заиста буду покренути посупци за раскид уговора, отказ и када буде поднета кривична пријава.

**Нека битна питања, где је Закон оставио недоумице, нису уређена Правилником**, па би се то могло учинити када буду рађене допуне. Између осталог, ту пре свега мислимо на начин испуњавања обавеза послодавца да узбуњивачу на захтев пружи обавештења о току предмета, да му омогући увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку. Поред тога, Правилником су могла бити ближе уређена и питања поступања узбуњивача у ситуацијама када је лице овлашћено за пријем информације на неки начин умешано у спорну ситуацију, питање поступања у специфичним ситуацијама – нпр. када информацију даје корисник услуга органа, а не запослено лице итд.

У примени Правилника, из обраћања потенцијалних узбуњивача који су се јавили Антикорупцијском саветовалишту Транспарентности Србије, такође смо сазнали за проблеме на чије решавање се такође може утицати допуном Правилника. То су, између осталог, питања одабира лица која ће да буду овлашћена унутар „послодавца“ за поступање у случају унутрашњег узбуњивања (случајеви када су одређена лица која немају довољно овлашћења или знања за тај посао) и питање поступања и одговорности у ситуацијама када је овлашћено лице привремено спречено да врши своју дужност.

Транспарентност Србија, Београд, 28. фебруар 2017.