



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

УЗБУЊИВАЊЕ У СРБИЈИ И ЕУ ДИРЕКТИВА



УЗБУЊИВАЊЕ У СРБИЈИ И ЕУ ДИРЕКТИВА

Београд, 2023.



УЗБУЊИВАЊЕ У СРБИЈИ И ЕУ ДИРЕКТИВА

2023. године

Издавач

Транспарентност Србија
Палмотићева 31
11103 Београд
www.transparentnost.org.rs
© 2023 Транспарентност Србија

Аутор

Немања Ненадић
Транспарентност Србија

Уредник

Бојана Меденица
Транспарентност Србија

Дизајн и прелом

Марко Заковски

Штампа

Унаграф, Београд

Tiraž: 100 kom

ISBN-978-86-84711-55-9



Публикација је израђена и објављена уз подршку Министарства спољних послова Немачке. Сви изнети ставови и оцене припадају искључиво организацији Транспарентност Србија и не морају одражавати ставове Министарства спољних послова Немачке.

САДРЖАЈ

УВОДНА РЕЧ	5
АНАЛИЗА ДИРЕКТИВЕ СА СТАНОВИШТА МОГУЋЕГ УНАПРЕЂЕЊА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА	7
Област примене, дефиниције и услови заштите	7
Унутрашње пријављивање и даљње поступање	15
Спољашње Пријављивање И Даљње Поступање	18
Јавно разоткривање	22
Одредбе које се примењују на унутрашње и спољашње пријаве	23
Мере заштите	26
Завршне одредбе	31
ПОЈЕДИНЕ СЛАБОСТИ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА	33
Дефиниције	33
Наслов и предмет	33
Појам узбуњивања	33
Узбуњивач	34
Послодавац, одговорно лице и радно ангажовање	35
Овлашћени орган за спољно узбуњивање	36
Штетна радња	36
Начела	37
Спречавање узбуњивања и предузимање штетне радње	37
Услови за заштиту узбуњивача и питање савесности	38
Заштита лица која нису узбуњивачи	41
Повезана лица	41
НеУзбуњивач	41
Вршење службене дужности	42
Тражиоци информација	43
Незаштићени невољни узбуњивачи	44
Лични подаци и злоупотреба	45
Заштита података о узбуњивачу	45
Злоупотреба узбуњивања	46
Поступак узбуњивања	48
Врсте	48
Обавезни елементи	49
Унутрашње узбуњивање	51
Узбуњивање јавности	57
Подаци означени као тајни	57
Како се штите узбуњивачи?	60
Стављање у „неповољнији положај“	60
Накнада штете	61
Правила поступка	61
Обуке	62
Тужба	62
Узбуњивачи у радном спору	63
Мирно решавање спора	63
Терет доказивања	64
Истражно начело	64
Одлучивање у одсуству	65
Привремене мере	65
Надзор	67
Могуће казне	67
Почетак примене Закона	69
„ПРАЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА“ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА	70
ДА ЛИ ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА ПОСПЕШИЛА ПРИЈАВЉИВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ?	71

Уводна реч

Транспарентност Србија је у више наврата давала предлоге и коментаре, прво за доношење, а потом и за унапређење Закона о заштити узбуњивача и његове примене. Између осталог, препоруке за унапређење овог прописа су објављене у оквиру Извештаја о процени услова за пословање са интегритетом у Србији (BICA).¹ Детаљну анализу Закона о заштити узбуњивача објавили смо 2017.² У оквиру ње смо представили и главне предлоге путем смо покушали да утичемо на побољшање неколико нацрта овог закона, као и предлога који је усвојен 2014. У оквиру Транспарентности, још од 2005, као регионални пројекат *Transparency International*, функционише Антикорупцијско саветовалиште,³ где неретко ступамо у контакт и са потенцијалним узбуњивачима. Ова публикација је израђена у оквиру тог пројекта.

На међународној сцени, српски Закон о заштити узбуњивача је неретко добијао похвале, које су у погледу многих одредаба биле и заслужене. О недостацима је било знатно мање речи, све док се неки од њих нису показали у пракси. На њих се указује и у извештајима Европске комисије за Србију, почев од 2019.⁴ И у последњем објављеном извештају (за 2022), наводи се да „правни оквир за заштиту узбуњивача тек треба да буде усклађен са новим правним тековинама ЕУ“.⁵ Реч је о Директиви (ЕУ) 2019/1937 Европског Парламента и Већа од 23. октобра 2019. године о заштити особа које пријављују повреде права Уније. Поред тога, у извештајима Европске комисије се наводе статистике примене закона (у вези са судском заштитом), али и конкретни проблеми у примени прописа: „Извештаји узбуњивача, попут случаја Крушик, још увек нису истражени у складу са законом. Србија мора да појача заштиту узбуњивача и да истражи наводе о случајевима корупције на високом нивоу како би ојачала поверење у институције.“⁶

Измене Закона о заштити узбуњивача још увек нису део ни једног планског документа Републике Србије, чак ни у контексту европских интеграција. Национална стратегија за борбу против корупције не постоји од 2018, а писање нове до краја 2022. још увек није било почело и поред бројних најава. Акциони план за Поглавље 23 Преговора са ЕУ такође не предвиђа измене прописа, већ само праћење стања и спровођење кампања.

Иако Закон о заштити узбуњивача у многим својим деловима прописује више стандарде него Директива, од поменутог усклађивања би могло бити користи, нарочито у смислу поступања органа надлежних за спољашње узбуњивање и код праћења поступања по оном што су узбуњивачи пријавили. Директивом је изричито прописано да њена примена ни у ком случају неће представљати основу за смањење нивоа заштите који већ пружају државе чланице, па тако ни за Србију, ако се буде усклађивала. Ипак, овом послу би требало приступити изузетно опрезно, јер постоји инхерентна опасност, да једном када се отвори поступак измене закона, доносиоци одлука, под плаштом „усклађивања“ из Закона уклоне и неке одредбе које су добре.

За промене Закона би нарочито била од користи искуства самих земаља ЕУ којима је већ истекао рок за доношење и усклађивање прописа. Међутим, са тим се касни.⁷

Између осталог, унапређења су могућа на основу одредаба Директиве које уређују:

- ко се све сматра лицем које је повезано са узбуњивачем;
- увођење могућности да каналима за узбуњивање управља треће лице;
- увођење могућности да више органа организује заједничке канале за узбуњивање;

1 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/BICA_SRB_ONLINE.pdf

2 <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Zakon%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20-%20koje%20znacenje%20normi%20igde%20se%20mogu%20poboljsati.pdf>

3 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-3/tekui-projekti/alac>

4 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

5 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf

6 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf

7 <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

- прописивање рока за потврду пријема информације и за пружање повратних информација;
- прописивање услова које треба да задовоље канали за унутрашње и спољашње узбуњивање;
- уређење усменог узбуњивања (телефонски или путем другог система гласовних порука);
- одређивање надлежних особа и служби унутар надлежних органа за спољашње узбуњивање (тренутно уређено само за унутрашње узбуњивање);
- објављивање информација о начину спољашњег узбуњивања на веб-сајтовима надлежних органа;
- уређење приоритета за поступање код спољашњег узбуњивања;
- периодично разматрање делотворности канала за узбуњивање;
- увођење обавезе вођења евиденције о примљеним пријавама и поступању органа;
- спречавању одмазде против правних лица која су повезана са узбуњивачем;
- пружање помоћи узбуњивачима (саветовање, прекогранична сарадња);
- увођење општег правила о одсуству одговорности узбуњивача због кршења других прописа (уз неопходне изузетке);
- преиспитивање постојећих прекршаја, како би се утврдило да ли су санкције ефикасне, сразмерне и одвраћајуће;
- увођење система израде централизованих извештаја о статистици узбуњивања, спроведеним поступцима и износу штете која је нанета и надокнађена.

У наставку публикације представљена је детаљна анализа Директиве и могућих користи или подстицаја за Србију.

Анализа Директиве са становишта могућег унапређења Закона о заштити узбуњивача

У овом делу публикације се представља садржина Директиве (ЕУ) 2019/1937 Европског парламента и Савета од 23. октобра 2019. о заштити лица која пријављују повреде права Уније,¹ врши поређење њених одредаба са правилима из Закона о заштити узбуњивача Републике Србије² (ЗЗУ) и указује на одредбе Директиве које би могле да буду од користи приликом разматрања могућих унапређења тог закона.

Превод Директиве на српски није званичан. За потребе израде ове публикације, коришћени су енглески оригинал и хрватски превод.³

ПОГЛАВЉЕ I

ОБЛАСТ ПРИМЕНЕ, ДЕФИНИЦИЈЕ И УСЛОВИ ЗАШТИТЕ

Члан 1.

Сврха

Сврха ове Директиве је да унапреди спровођење права и политика Уније у посебним областима, тако што се утврђују заједнички минимални стандарди за пружање високог нивоа заштите лицима која пријаве повреду права Уније.



Коментар:

Већ из првог члана јасно се види да је сврха ове директиве унапређивање постојећих права и прописа, кроз утврђивање **заједничких минималних стандарда**. Стога, ни у ком случају усаглашавање са директивом не би смело бити искоришћено за умањење постојећих права узбуњивача, смањење броја лица којима се пружа заштита или умањење обавеза државних органа и „послодаваца“ у смислу Закона о заштити узбуњивача. Недопустивост смањивања права узбуњивача је наглашена и у једној од завршних одредаба Директиве.

Као лоша страна Директиве, када је реч о овом члану, може се истаћи то што се њена примена везује за поједине унапред одређене области. Без обзира на то колико поље примене било широко, набрајање области на које се односи потенцијално узбуњивање резултира настанком ситуација у којима заштита неће бити пружена иако је то било битно учинити.

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

2 „Службени гласник РС”, број 128 од 26. новембра 2014.

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

Материјално подручје примене

1. Овом Директивом се постављају заједнички минимални стандарди за заштиту лица која пријављују следеће повреде права Уније:
 - (a) повреде које су обухваћене подручјем примене аката Уније, наведене у Прилогу, тичу се следећих области:
 - i. јавне набавке;
 - ii. финансијске услуге, производи и тржишта, спречавање прања новца и финансирања тероризма;
 - iii. безбедност и саобразност производа;
 - iv. безбедност саобраћаја;
 - v. заштита животне средине;
 - vi. заштита од зрачења и нуклеарна безбедност;
 - vii. безбедност хране и хране за животиње, здравље и добробит животиња;
 - viii. јавно здравље;
 - ix. заштита потрошача;
 - x. заштита приватности и података о личности, као и безбедност мрежних и информационих система;
 - (b) повреде које утичу на финансијске интересе Уније како је наведено у члану 325. УФЕУ⁴ и додатно утврђено у релевантним мерама Уније;
 - (c) повреде које се односе на унутрашње тржиште, како је наведено у члану 26, став 2. УФЕУ, укључујући повреде правила Уније о тржишном надметању и државној помоћи, као и повреде које се односе на унутрашње тржиште у односу на радње којима се крше правила о порезу на добит или аранжмане чија је сврха остваривање пореских повластица које би биле у супротности с циљем или сврхом меродавног права о порезу на добит.
2. Овом Директивом се не доводи у питање право држава чланица да у оквиру националног права прошире заштиту у погледу области или радњи које нису обухваћене ставом 1.

Коментар:

Директива заузима приступ код којег су унапред побројане области на које се може односити узбуњивање. ЗЗУ заузима шири приступ, тако што као предмет узбуњивања одређује „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“.

Приступ у Директиви је такав да се узбуњивање увек везује за „повреду права Уније“ (то јест, повреду прописа), па се потом одређује на које области се односе те повреде прописа. С друге стране, у ЗЗУ предмет узбуњивања може бити повреда било ког прописа, а поред тога и ситуације када ни један пропис није прекршен, али постоји нека друга могућа повреда јавног интереса или опасност. Стога се, већ на први поглед, може закључити да у погледу ове одредбе никакве допуне ЗЗУ нису потребне.

⁴ Уговор о функционисању Европске уније. У овом члану се говори о сузбијању превара и другог незаконитог деловања против финансијских интереса ЕУ.

До истог закључка доводи и анализа области које су покривене материјалном применом Директиве. Наиме, Република Србија је својим законима уредила све наведене области. Штавише, ти прописи су у великој мери усклађени са прописима ЕУ. Ипак, до пуног усклађивања са правилима ЕУ, постоји могућност да Директива штити узбуњиваче у неким ситуацијама које нису обухваћене у Србији. Међутим, усклађивања није потребно вршити изменама ЗЗУ, већ допуном секторских прописа.

Члан 3.

Однос према другим актима Уније и прописима држава чланица

1. Ако су у секторским актима Уније, који се наводе у делу II. Прилога предвиђена посебна правила о пријављивању повреда, примењују се та правила, а одредбе ове Директиве у мери у којој одређено питање није уређено секторским актом на обавезујући начин.
2. Ова Директива не задире у надлежност држава чланица да јамче националну безбедност и да штите своје кључне безбедносне интересе. Нарочито, Директива се не односи на пријављивање повреде правила јавних набавки које имају елементе одбране и безбедности, изузев када је таква набавка обухваћена релевантним актима Уније.
3. Ова Директива не задире у примену права Уније, као ни права држава чланица у следећим областима:
 - (a) заштита тајних података;
 - (b) заштита обавезе чувања адвокатске тајне и медицинске приватности;
 - (c) тајност већања у суду;
 - (d) правила кривичног поступка.
4. Овом Директивом се не задире у правила држава чланица о остваривању права запослених да се саветују са својим представницима или синдикатима и на заштиту од сваке неоправдане штетне радње која је узрокована таквим саветовањем, као ни у правила о аутономији социјалних партнера и њиховом праву да закључују колективне уговоре. Овом одредбом се не доводи у питање ниво заштите која се пружа овом Директивом.



Коментар:

У овом члану се уређује питање примене Директиве у односу на поједине секторске акте ЕУ и даје се примат примени тих правила, а тек супсидијерно примени Директиве. Битно је нагласити да ће Директива ипак бити примењена уколико неки од секторских прописа не предвиђа обавезе у случају да дође до повреде, већ, на пример, садржи само препоруку за одређени начин поступања.

У питању је чак 11 прописа из области финансијских услуга, производа и тржишта, као и спречавања прања новца. Између осталог, ти прописи уређују заједничка улагања и вредносне папире, надзор институција пензијског осигурања, ревизију финансијских извештаја, злоупотребе на тржишту, рад и надзор над радом кредитних институција, тржиште финансијских инструмената итд. Такође, у Прилогу се налазе и прописи Уније који уређују безбедност саобраћаја (цивилно ваздухопловство, поморство). Најзад, прилог садржи и један пропис из области заштите животне средине (безбедност у области делатности нафте и гаса).

Несумњиво, крупан недостатак Директиве представља давање првенства праву држава чланица када је реч о ономе што те државе прогласе за питање своје националне безбедности и „кључних безбедносних интереса“. Када је реч о јавним набавкама у области одбране и безбедности, које су изричито поменуле, рекло би се да Директива обесхрабрује узбуњивање, остављајући широк простор државама чланицама да ограниче права пријавитеља. Ипак, пошто чланице ЕУ морају да примењују заједничка правила јавних набавки, а та правила не дају могућност да се све набавке у сектору безбедности прогласе за тајне, узбуњивање у вези са неправилностима у овој области ће често уживати заштиту.

Низ изузетака из става 3. такође може да доведе до неједнаке примене Директиве у разним државама, у зависности од тога каква су им правила када је реч о заштити тајних података, кривичног поступка, заштите професионалне тајне и тајности доношења судских одлука.

Поређење приказаних норми показује супериорност актуелног ЗЗУ у односу на оно што предвиђа Директива, али је она у неким ситуацијама та супериорност привидна. ЗЗУ не предвиђа примат примене правила из других закона код пријављивања незаконитих радњи. Међутим, ЗЗУ не садржи ни одредбу која узбуњивача ослобађа од одговорности када прекрши неки други пропис. Услед тога би се могло догодити да узбуњивачи у Србији у неким случајевима уживају заштиту која је слабија од оне коју пружа Директива. То не би био добар разлог да се ЗЗУ усклађује са чланом 3. Директиве, већ да се размотри његово унапређење, о чему ће бити речи и у вези са другим одредбама.

Члан 4.

Лица на која се примењује Директива

1. Ова Директива примењује се на пријавитеље који су запослени у приватном или јавном сектору и који су стекли информацију о повреди у радном окружењу, што укључује најмање следећа лица:
 - (а) запослене у смислу члана 45. става 1. УФЕУ, укључујући службенике⁵;
 - (б) samozaposlene у смислу члана 49. УФЕУ⁶;
 - (с) деоничаре и лица која су чланови управног, управљачког или надзорног тела предузећа, укључујући неизвршне чланове, волонтере и плаћене или неплаћене приправнике;
 - (д) лица које раде под надзором и у складу с упутствима извођача, подизвођача и добављача.
2. Ова Директива се примењује и на лица која пријаве или јавно разоткрију информације о повредама, а те информације су стекли у оквиру обављања послова које је у међувремену престало.
3. Ова Директива се примењује и на пријавитеље чије обављање послова тек треба да започне у случајевима у којима је то лице стекло информације о повреди током поступка запошљавања или током преговора, а пре закључења уговора.
4. Мере за заштиту пријавитеља наведене у поглављу VI. у случају потребе се примењују и на:
 - (а) пријавитељеве помагаче;
 - (б) трећа лица повезана с пријавитељем, која би могла да претрпе одмазду у радном окружењу, као што су колеге или сродници пријавитеља; и
- (с) правна лица у власништву пријавитеља, за које пријавитељи раде или с којима су пријавитељи на други начин повезани у радном окружењу.

⁵ У овој одредби није дефинисан појам запосленог, већ само то да се унутар Уније обезбеђује слобода кретања радника.

⁶ Ни у овом члану се не дефинише појам samozaposlenih лица, већ се такође говори о слободи њиховог кретања унутар Уније.

Персонални обухват Директиве и ЗЗУ је сличан, али је у ЗЗУ унеколико шири. У члану 2. ЗЗУ је, између осталог, прописано да је „узбуњивач“ 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, док је „радно ангажовање“ радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца. Главна предност ЗЗУ, односно област где тај закон пружа шири обухват заштите од Директиве, јесте то што је заштићено узбуњивање од стране корисника услуга јавних служби. Главни недостатак, како Директиве, тако и ЗЗУ, јесте то што се заштита узбуњивача везује за место сазнања информације или неки облик повезаности са институцијом у којој је дошло до повреде, уместо да се пружи свакоме ко савесно поступајући пријави такву повреду.

Приступ код одређивања повезаности узбуњивача и „послодавца“ у ова два акта је различит и то може дати другачији исход примене, који је у неким ситуацијама повољнији за узбуњиваче у Србији. Директива као услов поставља то да је пријавитељ стекао информацију о повреди (нпр. кршењу неког прописа) „у радном окружењу“. Према ЗЗУ није од значаја где је узбуњивач дошао до информације, већ да ли се она односи на нешто што је повезано са његовим радним ангажовањем, поступком запошљавања итд. Тако би на основу Директиве било заштићено пријављивање кршења прописа за које је запослени сазнао на послу, али које нема никакве везе са његовим радним задужењима, док би у ЗЗУ то било спорно. С друге стране, ЗЗУ би дао заштиту пријави неправилности која јесте у некој вези са послом који запослени обавља, чак и у случају када за ту информацију сазна ван рада.

Директива је детаљнија када говори о разним облицима повезаности пријавитеља са правним лицима, али су ефекти слични као у ЗЗУ. Занимљив изузетак од тог закључка представља заштита лица која су стекла информацију као „самозапослени“, израз који у контексту Србије највише одговара појму предузетника. Иако непоменути у ЗЗУ, предузетници могу да уживају заштиту у неким ситуацијама, нарочито када указују на кршење закона са којим су се сусрели током пословне сарадње са неким предузећем или државним органом.

Директива и ЗЗУ користе различите формулације, али се у оба случаја штити узбуњивање које врше бивши запослени и кандидати за посао. Директива на бољи (недвосмислен) начин штити узбуњиваче који су водили неуспешне преговоре током којих су сазнали за неко кршење закона. Заштита према ЗЗУ у таквим ситуацијама није извесна, и зависи од ширине тумачења појма „пословна сарадња“.

Члан 4, став 4 Директиве, а нарочито тачка с), представљају норму која би унапредила ЗЗУ. ЗЗУ, слично као и Директива предвиђа заштиту повезаних лица, али тај појам није детаљно одређен. Одсуство дефиниције омогућава да се појам повезаног лица широко тумачи, али не пружа довољно гаранција да ће тако и бити у свим ситуацијама. Повезана лица, према Директиви, могу бити они који помажу узбуњивачу, на пример, да прибави или пласира информације. Такође, то могу да буду његови рођаци, колеге, пријатељи и слично.

Нарочито је значајно што Директива изричито говори о заштити појединих правних лица, која су повезана са узбуњивачем. ЗЗУ не искључује њихову заштиту, али је ни не уређује. Заштита правних лица у власништву узбуњивача или су са њима на неки начин повезана, од великог је значаја због размере штете која може да настане као одмазда према пословним субјектима. То изискује потребу за посебним механизмима, али они ни у Директиви нису довољно развијени.

Дефиниције

За потребе ове Директиве примењују се следеће дефиниције:

1. под „повредом” се сматрају радње или пропусти који су:
 - (a) незаконити и односе се на акте Уније и области обухваћене материјалним подручјем примене из члана 2. Директиве; или су
 - (b) у супротности с циљем и сврхом правила из аката Уније и области обухваћене материјалним подручјем примене из члана 2. Директиве;
2. под „информацијом о повреди” подразумева се информација, укључујући и разумну сумњу⁷, о стварној или могућој повреди која се догодила или је веома изгледна у организацији у којој пријавитељ ради или је радио или у другој организацији с којом је пријавитељ у контакту или био у контакту током обављања посла, као и о покушају прикривања такве повреде;
3. „пријава” или „пријавити” значи усмено или писано преношење информација о повреди;
4. „унутрашње пријављивање” значи усмено или писано преношење информација о повреди унутар правног субјекта у приватном или јавном сектору;
5. „спољашње пријављивање” значи усмено или писано преношење информације о повреди надлежном органу;
6. „јавно разоткривање” или „јавно разоткрити” значи стављање информације о повреди на располагање јавности;
7. „пријавитељ” је физичко лице које пријављује или јавно разоткрива информацију о повреди и које је ту информацију стекло у оквиру својих активности повезаних с послом;
8. „пријавитељев помагач” је физичко лице које помаже пријавитељу у поступку пријављивања у радном окружењу, који би такву помоћ требало да пружа у поверењу;
9. „радно окружење” подразумева тренутну или претходну професионалну активност у јавном или приватном сектору у оквиру које, независно од природе активности, лице стиче информацију о повреди и у оквиру које би такво лице могло да доживи одмазду ако пријави информацију;
10. „пријављено лице” је физичко или правно лице које се у пријави или при јавном разоткривању наводи као починилац повреде или као лице повезано са починиоцем повреде;
11. „одмазда” је свака непосредна или посредна радња или пропуст у радном окружењу подстакнута унутрашњим или спољашњим пријављивањем или јавним разоткривањем, а која наноси или може нанети неоправдану штету пријавитељу;
12. „даљње поступање” подразумева сваку меру коју је прималац пријаве или било који надлежни орган предузео у циљу процене тачности навода из пријаве, а у случају потребе и у циљу решавања пријављене повреде, укључујући и мере као што су унутрашње испитивање, истрага, оптужење, мера за повраћај средстава или обустава поступка;
13. „повратна информација” значи пружање информација пријавитељу о „даљњем поступању” које је планирано или предузето, као и о разлозима за такво даљње поступање;
14. „надлежни орган” је сваки орган државе чланице који је одређен као орган који прима пријаву у складу с поглављем III., пружа повратну информацију пријавитељу и/или обавља друге дужности предвиђене овом Директивом, нарочито у погледу даљњег поступања.

⁷ У преводу на хрватски се користи израз „оправдана сумња”.

Дефиниције појмова су међу најзначајнијим одредбама и у ЗЗУ и у Директиви. Како је већ описано, предмет узбуњивања који препознаје ЗЗУ је шири, што се може видети на примеру дефиниције појмова „повреда“⁸ и „информација о повреди“ у Директиви. Ипак, и норма Директиве је релативно широка, јер обухвата не само директну повреду прописа, већ и поступање које је супротно циљу тих правила.

Појам „информације о повреди“ се користи у сличном значењу као појам „информација“ у ЗЗУ (члан 5. тачка 2), али је дефиниција у Директиви нешто јасније дефинисана. Ипак, и у директиви су у оквиру дефиниције помешани разни елементи – на шта се информација односи и да ли је информација тачна (да ли је заиста постојала повреда), што је лоше. Оба акта пружају заштиту и у случајевима када у стварности није било повреде, али је узбуњивач имао разлога да верује у истинитост онога што саопштава. У Директиви се тај степен уверења узбуњивача у истинитост информације назива „разумна сумња“. ЗЗУ покушава да објективизује ово уверење, па се каже да право на заштиту постоји „ако би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.“ И једно и друго подлеже тумачењу. На овом месту, због могућег разматрања примене Директиве у српском законодавству, треба нагласити да се у хрватском тексту израз „разумна сумња“ преводи као „оправдана сумња“, што може бити на штету узбуњивачима.

Директива јасније него ЗЗУ указује да заштиту ужива не само пријављивање повреде која се догодила (или је узбуњивач веровао да се догодила), већ и оних ситуација где је „веома изгледна“ опасност да ће правило бити прекршено. Српски ЗЗУ не садржи овакво правило и Директива би могла да се искористи као повод за његово побољшање. Такође, Директива нешто јасније него ЗЗУ указује на то да узбуњивање може да обухвати и покушај прикривања да је дошло до повреде. На овом месту се може поменути још једна предност Директиве – ЗЗУ везује право на заштиту за одређене рокове у односу на време када се догодила повреда на коју се указује, а Директива не. Другим речима, на основу Директиве, пријавитељ може да добије заштиту без обзира на то када се догодила спорна ситуација и када је за њу сазнао, док у ЗЗУ постоје и објективни и субјективни рок (10, односно 1 година).

Иако се у српском језику одомаћио појам узбуњивач и узбуњивање, приликом превода Директиве у овој анализи су коришћени изрази „пријава“ и „пријавитељ“, који се користе и у оригиналу на енглеском, као и у преводу на хрватски језик. То је нарочито корисно ради разумевања разлике између ова два акта. Поред тога, „пријавитељ“ је вредносно неутралан појам, и сасвим је примерено да обухвати како особе које ће добити заштиту на основу Директиве, тако и оне који не испуњавају услове. С друге стране, „узбуњивач“ има позитивну конотацију, али се на основу ЗЗУ под њим подразумевају и особе које узбуњују у складу са правилима, и они који их крше.

Оба акта познају унутрашње и спољашње узбуњивање, као и обавештавање јавности.

У оба акта узбуњивач може бити само физичко лице.

Дефиниција „радног окружења“ у Директиви указује на то да управо у том окружењу пријавитељ може да доживи одмазду. У ЗЗУ се, што је боље, покривају и ситуације када се штетна радња према узбуњивачу спроводи негде другде или од стране неког другог, а не само послодавца, али правила заштите у таквим случајевима нису довољно развијена.

Директива, за разлику од ЗЗУ, садржи дефиницију „пријављеног лица“ и бави се у знатно већој мери него ЗЗУ заштитом њихових права, што је корисно.

Дефиниција „одмазде“ у Директиви, односно „штетне радње“ у ЗЗУ су сличне, мада има и разлика чији дomet би се могао проценити само на основу детаљне анализе судске праксе. У српском закону се под штетном радњом сматра оно што је „у вези са узбуњивањем“, а у Директиви да таква радња треба да буде „подстакнута“ (*is prompted by*) пријављивањем. ЗЗУ

8 На енглеском „breaches“. У овом тексту је коришћен израз „повреда“, преузет из хрватског превода. ЗЗУ не садржи један израз који би обухватио све оно што може да буде предмет узбуњивања.

предвиђа заштиту у случају угрожавања или повреде права узбуњивача или стављања у неповољнији положај, док Директива говори о „наношењу неоправдане штете“. И овде само пракса може да покаже која је дефиниција потпунија, али се чини да дефиницију ЗЗУ не треба мењати, већ можда само допунити елементима из Директиве.

Директива посвећује више пажње поступању након узбуњивања, па се тако већ у дефиницијама одређује шта је „даљње поступање“ и „повратна информација“.

Члан 6.

Услови за заштиту пријавитеља

1. Пријавитељ има право на заштиту на основу ове Директиве под условом да је:
 - (а) имао разумне основе да верује да су пријављене информације о повреди истините у тренутку пријаве и да се те информације односе на област примене ове Директиве; и
 - (б) извршио унутрашње пријављивање у складу с чланом 7. или спољашње пријављивање у складу с чланом 10., или је јавно разоткрио информације у складу с чланом 15.
2. Не доводећи у питање постојеће обавезе да се омогући анонимно пријављивање у складу с правом Уније, овом Директивом се не задире у овлашћења држава чланица да одлуче о томе јесу ли правни субјекти у приватном или јавном сектору и надлежни органи дужни да прихвате анонимно пријављивање повреда и да на основу њих поступају.
3. Лица која анонимно пријаве или јавно разоткрију информације о повредама, а чији је идентитет накнадно утврђен и које трпе одмазду имају право на заштиту прописану поглављем VI., уколико испуњавају услове из става 1. овог члана.
4. Лица која повреде обухваћене овом Директивом пријављују надлежним институцијама, органима, службама или агенцијама Уније имају право на заштиту утврђену овом Директивом под истим условима као лица која врше спољашње пријављивање.

Коментар:

Концепцијски, Директива и ЗЗУ на сличан начин постављају услове за заштиту узбуњивача. Као што је већ објашњено, заштита се пружа и у случају када је узбуњивач имао разлога да верује у истинитост и релевантност онога што пријављује и када је поштовао прописану процедуру пријављивања. ЗЗУ поставља рокове којих у Директиви нема.

Директива отвара могућност, али не ствара обавезу, да државе чланице дозволе и штите анонимно пријављивање. У ЗЗУ је установљена дужност поступања и по анонимним обавештењима. У оба акта се штити и особа која трпи одмазду због анонимног пријављивања, уколико јој идентитет буде накнадно откривен.

УНУТРАШЊЕ ПРИЈАВЉИВАЊЕ И ДАЉЊЕ ПОСТУПАЊЕ

Члан 7.

Коришћење канала за унутрашње пријављивање

1. Као опште начело и не доводећи у питање чланове 10. и 15., информације о повредама могу се пријавити кроз унутрашње канале у поступку који је прописан у овом поглављу.
2. У ситуацијама када се повреда може ефикасно решити унутар субјекта у којем је настала, а пријавитељ сматра да нема ризика од одмазде, државе чланице подстичу давање предности подношењу пријаве каналима за унутрашње пријављивање у односу на подношење пријаве каналима за спољашње пријављивање.
3. Пружање одговарајућих информација о употреби канала за унутрашње пријављивање из става 2. овог члана обезбеђује се у оквиру информација које дају правни субјекти из приватног и јавног сектора на основу члана 9. става 1. тачке (g), односно надлежни органи на основу члана 12. става 4. тачке (a) и члана 13.



Коментар:

Унутрашње узбуњивање је препознато у оба акта. Директива није сасвим јасна када је реч о „подстицању давања предности“ унутрашњем у односу на друге облике узбуњивања. У ЗЗУ таквог правила нема, већ узбуњивач, у принципу, може да изабере који ће канал да користи, изузев у неким посебним случајевима (нпр. поступање са тајним подацима).

Члан 8.

Обавеза успостављања канала за унутрашње пријављивање

1. Државе чланице обезбеђују да правни субјекти у приватном и јавном сектору успоставе канале и поступке за унутрашње пријављивање и даље поступање, након саветовања и у договору са социјалним партнерима, ако је то предвиђено националним правом.
2. Канал и поступак из става 1. овог члана омогућава запосленима у субјекту да пријаве информације о повредама. Коришћење ових канала и поступака за пријављивање информација о повредама може се омогућити и другим лицима из члана 4. става 1. тачке (b), (c) и (d) и члана 4. става 2, када су та лица у контакту с субјектом у оквиру активности повезаних с послом.
3. Обавеза из става 1. овог члана примењује се на правне субјекте у приватном сектору са 50 или више запослених.
4. Праг утврђен у ставу 3. овог члана не примењује се на субјекте који су обухваћени подручјем примене аката Уније из делова I.B и II. Прилога.
5. Каналом за пријављивање може да управља лице или организациона јединица која је за то задужена унутар субјекта или спољни сарадник. Заштитне мере и захтеви из члана 9. става 1. примењују се и на спољног сарадника којем је поверено управљање каналом за пријављивање правног субјекта из приватног сектора.
6. Више правних субјеката из приватног сектора који имају између 50 и 249 запослених може заједнички да организује послове пријема пријава и спровођења испитивања. Тиме се ови субјекти не ослобађају обавезе чувања поверљивости, пружања повратне информације и решавања пријављене повреде, које проистичу из ове Директиве.

7. После одговарајуће процене ризика, узимајући у обзир природу активности субјеката и ниво ризика, нарочито за животну средину и јавно здравље, државе чланице могу захтевати и од правних субјеката у приватном сектору који имају мање од 50 запослених да успоставе канале и поступке за унутрашње пријављивање у складу с поглављем II.
8. Државе чланице обавештавају Комисију о свакој одлуци на основу које се од правних субјеката приватног сектора захтева да успоставе канале за унутрашње пријављивање на основу става 7. Обавештење садржи разлоге за одлуку и критеријуме који су примењени у процени ризика из става 7. Комисија о тој одлуци обавештава друге државе чланице.
9. Став 1. овог члана примењује се на све правне субјекте у јавном сектору, укључујући сваки субјект који је у власништву или под контролом таквих субјеката.

Државе чланице из обавезе из става 1. могу изузети општине са мање од 10 000 становника или мање од 50 запослених, односно друге субјекте из првог подстава овог става с мање од 50 запослених.

Прописима државе чланице може бити дата могућност да општине деле канале за унутрашње пријављивање или да тим каналима управљају заједнички међуопштински органи у складу с националним правом, под условом да су заједнички канали за унутрашње пријављивање различити и самостални у односу на релевантне канале за спољашње пријављивање.

Коментар:

Концепт унутрашњег узбуњивања је сличан у оба акта. Одредбе ЗЗУ су углавном захтевније од оних које садржи Директива, нарочито када је реч о приватном сектору. Између осталог, сваки послодавац са више од 10 запослених мора да донесе акт којим уређује поступак унутрашњег узбуњивања, док према Директиви обавеза успостављања таквог система постоји сако када има више од 50 запослених.

Ипак, у овом члану Директиве постоје и неке одредбе које би биле корисне да се нађу у ЗЗУ. Једна од њих је давање могућности да се унутрашње узбуњивање врши не само код запослених унутар правног лица већ и код спољних сарадника институције (члан 8, став 5). Давање такве могућности у ЗЗУ би растеретило бројне послодавце из јавног и приватног сектора а за резултат би могло да има стручније и непристрасније поступање са пријавама.

Слично томе (члан 8. став 6) предвиђа корисну могућност коју ЗЗУ не познаје – да више правних лица заједнички организује пријем пријава и њихово испитивање. У Директиви је таква могућност дата фирмама које имају мање од 250 запослених.

Када је реч о јавном сектору, Директива је захтевнија од ЗЗУ – поставља се као правило да сваки субјект јавног сектора мора да успостави систем унутрашњег пријављивања. Ипак, остављен је простор за значајне изузетке (органи са мање од 50 запослених), док је у ЗЗУ граница постављена ниже (10).

Слично као и код приватног сектора, Директива указује на могућност да неки субјекти у јавном сектору (општине) успоставе заједнички систем за унутрашње узбуњивање. Ова корисна могућност не постоји у ЗЗУ.

Поступци за унутрашње пријављивање и даљње поступање

1. Поступак за унутрашње пријављивање и даљње поступање из члана 8. укључује следеће:
 - (a) канал за примање пријава који је обликован, успостављени функционише на сигуран начин, тако да се обезбеђује заштита поверљивости идентитета пријавитеља и сваког трећег лица које се наводи у пријави и који спречава приступ од стране неовлашћеног особља;
 - (b) издавање потврде о пријему пријаве пријавитељу у року од седам дана;
 - (c) одређивање непристраног лица или организационе јединице надлежне за даљње поступање по пријави, што може бити исто лице или организациона јединица као у случају пријема пријаве, за одржавање комуникације са пријавитељем, тражење додатних информација од пријавитеља у случају потребе и пружање повратне информације пријавитељу;
 - (d) савесно даљње поступање задуженог лица или организационе јединице из тачке (c);
 - (d) савесно даљње поступање, ако је то предвиђено националним правом, у случају анонимних пријава;
 - (f) разуман рок за пружање повратне информације, који није дужи од три месеца од потврде о пријему пријаве или, ако потврда није послата пријавитељу, три месеца од протекла седам дана након подношења пријаве;
 - (g) пружање јасних и лако доступних информација о поступцима за подношење пријаве спољашњим каналима надлежним органима на основу члана 10. и, према потреби, институцијама, органима, службама или агенцијама Уније.
2. Каналом из става 1. тачке (a) омогућава се подношење пријаве у писаном или усменом облику или на оба начина. Усмено пријављивање могуће је телефоном или другим системом гласовних порука, а на захтев пријавитеља и физичким састанком у разумном року.



Коментар:

Члан 9. Директиве детаљније уређује канале за унутрашње узбуњивање него што то чини ЗЗУ, па би на основу Директиве било могуће побољшати српски закон. Нека од питања која се третирају у Директиви су у Србији решена правилником Министарства правде и интерним актима који су углавном израђени по истом моделу.

Директива би се могла искористити за унапређење правила о безбедности канала за пријављивање, обезбеђивање заштите поверљивости и за увођење појединих рокова који тренутно нису прописани.

У Србији је прописан рок у којем органи власти и фирме морају да поступе по добијеној информацији, и тај рок је 15 дана. Такође, постоји дужност да се узбуњивач обавести о исходу покренутог поступка, 15 дана након што се тај поступак окончан. С друге стране, Директива познаје „разуман рок за пружање повратне информације“, који не може бити дужи од три месеца. Директива овде није довољно јасна – да ли се у року од три месеца морају окончати или само покренути поступци на основу пријаве. Уколико би се тумачило да постоји дужност окончања поступка у одређеном року, Директива би се могла искористити за побољшање ЗЗУ, који тренутно не садржи такав рок.

Још једно корисно правило у Директиви јесте обавезивање служби који су задужене за унутрашње пријављивање да предоче заинтересованима информације о томе ко би могао да буде надлежан за спољашње пријављивање.

Директива даје више могућности од ЗЗУ када је реч о усменом пријављивању. Док је у Србији могућа пријава „усмено на записник“, Директива упућује и на пријављивање телефоном или другим системом гласовних порука. Ову могућност би требало прописати и у ЗЗУ.

СПОЉАШЊЕ ПРИЈАВЉИВАЊЕ И ДАЉЊЕ ПОСТУПАЊЕ

Члан 10.

Подношење пријаве каналом за спољашње пријављивање

Не доводећи у питање примену члана 15. став 1. тачка (b), пријављивање информације о повреди врши се употребом канала и поступака из члана 11. и 12., пошто је претходно извршено унутрашње пријављивање или непосредно вршењем спољашњег пријављивања.

Члан 11.

Обавеза да се успостави канал за спољашње пријављивање и даљње поступање на основу пријава

1. Државе чланице одређују органе надлежне за пријем пријава, пружање повратне информације у вези са пријавом, за даљње поступање на основу примљених пријава и обезбеђују одговарајућа средства за рад тих органа.
2. Државе чланице обезбеђују да надлежни органи:
 - (a) успоставе независан и самосталан канал за спољашње пријављивање, примање информација и поступање с информацијама о повреди;
 - (b) без одлагања, а у сваком случају унутар седам дана од пријема, потврде пријем информације, изузев када је пријавитељ изричито затражио супротно или ако надлежни орган с разлогом верује да би се издавањем потврде угрозила заштита идентитета пријавитеља;
 - (c) савесно спроводе даљње поступање на основу пријаве;
 - (d) у разумном року, који није дужи од три месеца или шест месеци у ваљано оправданим случајевима, пријавитељу пруже повратну информацију;
 - (e) пријавитеља обавесте о коначном исходу испитивања на основу пријаве, у складу с поступком који је предвиђен правом државе чланице;
 - (f) према потреби, надлежним институцијама, органима, службама или агенцијама Уније благовремено проследи информације из пријаве ради спровођења даљег испитивања, ако је тако предвиђено правом Уније или државе чланице.
3. Државе чланице могу прописати да надлежни орган, пошто ваљано процени ствар, може да одлучи да је пријављена повреда очигледно незнатна, услед чега није потребно даљње поступање на основу ове Директиве, осим да се поступак обустави. Тиме се не утиче на друге обавезе или друге меродавне поступке за решавање пријављене повреде, као ни на заштиту која се пружа на основу ове Директиве у вези с унутрашњим или спољашњим пријављивањем. У таквом случају надлежни орган обавештава пријавитеља о својој одлуци и разлозима због којих је донета.
4. Државе чланице могу прописати да надлежни орган може да обустави поступак у вези с поновљеном пријавом која не садржи значајне нове информације о повреди у односу на претходну, по којој је поступак већ окончан, осим када је другачије даљње поступање оправдано новим правним или чињеничким околностима. У таквом случају надлежни орган обавештава пријавитеља о својој одлуци и разлозима због којих је донета.
5. Државе чланице могу прописати да у случају великог прилива пријава надлежни орган може првенствено да разматра пријаве које се односе на тешке повреде или на повреде кључних одредаба које су обухваћене овом подручјем примене ове Директиве, поштујући рок из става 2. тачке (d).

6. Државе чланице обезбеђују да сваки орган који је примио пријаву, а није надлежан за решавање пријављене повреде, у разумном року и на сигуран начин проследи пријаву органу који јесте надлежан, као и да пријавитељ без одлагања буде обавештен о прослеђивању.



Коментар:

Код спољашњег узбуњивања добро је што Директива обавезује државе чланице да обезбеде одговарајућа средства за рад надлежних органа. Такве норме у ЗЗУ нема, што није толики проблем, колико чињеница да многи државни органи немају свест о томе да су уопште надлежни за спољашње узбуњивање и да треба да траже средства за обављање те своје функције.

Слично као и код унутрашњег пријављивања, и овде би Директива, у зависности од тумачења, могла да послужи као повод за прецизирање рокова у домаћем закону. У ЗЗУ се предвиђају рок од 15 дана за обавештавање узбуњивача од пријема и 15 дана од окончања поступка који је покренут по пријави, али трајање тог поступка није орочено. С друге стране, Директива садржи налаже давање повратне информације у року од три месеца, који се може продужити на шест месеци. Директива поред тога поставља и обавезу обавештавања пријавитеља о „конечном исходу испитивања“, што ипак указује да би поступак могао да траје и дуже од поменутог периода.

Директива даје могућност да се у случају „незнатне повреде“ поступак обустави, коју ЗЗУ изричито не помиње, али се она несумњиво може догодити на основу других прописа које примењују надлежни органи (нпр. инспекције). Чак и када је пријављена повреда незнатна, оба акта штите лице које је извршило пријаву од одмазде. Директива изричито помиње могућност да се у истој ствари не води поступак по новој пријави када је по претходној окончан, а нема нових доказа. ЗЗУ то не помиње, али се до истог исхода долази применом других прописа.

За разлику од ЗЗУ, Директива указује на могућност да надлежни орган пријаве разматра по приоритету, односно тежини пријављене повреде. Уношење овакве одредбе би било корисно и у српском закону.

Члан 12.

Обликовање канала за спољашње пријављивање

1. Канал за спољашње пријављивање ће се сматрати независним и самосталним ако испуњава следеће критеријуме:
 - (a) канал је обликован, успостављен и функционише тако да се обезбеђује потпуност, целовитост и поверљивост информација, и онемогућава приступ информацијама особљу које није овлашћено;
 - (b) канал омогућава да се информације чувају у трајном облику у складу с чланом 18. како би се омогућило спровођење даљњих испитивања
2. Канал за спољашње пријављивање омогућава подношење пријава у писаном и усменом облику. Усмено пријављивање се врши телефоном или другим системом гласовних порука, а на захтев пријавитеља, и физичким састанком у разумном року.
3. Ако је пријава примљена путем другог канала, изузев канала из става 1. и 2. овог члана, или када информацију прими лице које није овлашћено за поступање с пријавом, надлежни орган обезбеђује да такво лице не ме да открије информације на основу којих би се могао утврдити идентитет пријавитеља или пријављене особе, као и да неовлашћено лице без одлагања и измене проследи пријаву лицу које је одговорно за поступање са пријавом.
4. Државе чланице обезбеђују да надлежни орган одреди лице одговорне за поступање с пријавама, а нарочито за:

- (a) пружање информација о поступку подношења пријава сваком заинтересованом лицу;
- (b) пријем пријава и даље поступање на основу пријаве;
- (c) одржавање контакта с пријавитељем у циљу пружања повратне информације и тражења додатних информација, у случају потребе.

5. Одговорна лица из става 4. учествују у посебном оспособљавању за поступање с пријавама.

Коментар:

Директива у члану 12. на потпунији начин уређује канале за спољашње пријављивање од ЗЗУ, па би ове одредбе могле да се користе као инспирација и за побољшање српског закона.

Члан 13.

Информације о пријему пријаве и даљњем поступању на основу пријаве

Државе чланице обезбеђују да надлежни органи на својим интернет страницама у посебном, лако препознатљивом и лако доступном одељку објаве најмање следеће информације:

- (a) под којим условима се остварује право на заштиту у складу с овом Директивом;
- (b) контакт податке канала за спољашње пријављивање како је предвиђено чланом 12., а нарочито адресу е-поште, поштанску адресу и број телефона, уз напомену да ли се телефонски разговори снимају;
- (c) поступак који се примењује на пријаву повреде, укључујући начин на који надлежни орган може од пријавитеља да затражи да објасни пријављене информације или да пружи додатне информације, рок за пружање повратне информације и врсту и садржај такве повратне информације.
- (d) режим поверљивости који се примењује на пријаве, а нарочито на информације у вези с обрадом података о личности у складу с чланом 17. ове Директиве, члановима 5. и 13. Уредбе (ЕУ) 2016/679, чланом 13. Директиве (ЕУ) 2016/680 и чланом 15. Уредбе (ЕУ) 2018/1725, када је то потребно;
- (e) врсте потребног даљњег поступања на основу пријава;
- (f) правна средства и поступак за заштиту од одмазде, као и могућност добијања поверљивих савета лицу које разматра да поднесе пријаву;
- (g) изјаву у којој се јасно објашњавају услови под којима се лице које подноси пријаву надлежном органу заштићено од одговорности за повреду поверљивости на основу члана 21. става 2.; и
- (h) контакт податке центра за информације или јединственог независног управног органа, као што је прописано чланом 20. став 3., ако је примењиво на орган који је у питању.

Коментар:

Члан 13. Директиве би такође могао да буде добар узор за унапређење ЗЗУ. Наиме, ЗЗУ уопште не поставља правила у погледу начина обавештавања потенцијално заинтересованих лица о могућностима које имају код спољашњег узбуњивања. У Директиви је прописано које информације би сваки надлежни орган требало да објави на својој интернет страници. У Србији би државни органи требало да део ових информација објаве на основу својих обавеза из других прописа, а пре свега Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у оквиру информатора о раду. Међутим, било би и корисно и примерено да се ово питање уреди у самом Закону о заштити узбуњивача.

Преиспитивање поступака од стране надлежних органа

Државе чланице обезбеђују да њихови надлежни органи редовно, а најмање једном у три године преиспитују своје поступке за пријем пријава и даљње поступање по пријавама. При преиспитивању поступака надлежни органи узимају у обзир своје искуство и искуство других надлежних органа и у складу са тим прилагођавају своје поступке.



Коментар:

За унапређење узбуњивања у Србији би било веома корисно када би унутар ЗЗУ постојала обавеза из члана 14. Директиве, да надлежни државни органи периодично разматрају да ли је поступак за спољашње узбуњивање довољно квалитетан и да га потом унапреде, не само на основу сопствених искустава, већ и искустава других државних органа.

Члан 15.

Јавно разоткривање

1. Лице које јавно разоткрива информације има право на заштиту у складу с овом Директивом ако је испуњен било који од следећих услова:
 - (а) лице је прво поднело пријаву унутрашњем или спољашњем каналу, или непосредно спољашњем каналу у складу с поглављима II. и III., али у року из члана 9. става 1. тачке (f) или члана 11. става 2. тачке (d) нису подузете одговарајуће мере као одговор на пријаву; или
 - (b) лице има разуман основ⁹ да верује да:
 - i. повреда може представљати непосредну или очигледну опасност за јавни интерес, као у случају кризне ситуације или ризика од непоправљиве штете; или
 - ii. у случају спољашњег пријављивања постоји ризик од одмазде или су изгледи да ће се повреда делотворно уклонити ниски због посебних околности случаја, на пример уколико постоји могућност скривања или уништења доказа или ако би орган могао бити у дослуху с починитељем повреде или учесник у повреди.
2. Одредбе овог члана не примењују се на случај када лице непосредно открива информације медијима на основу посебних правила из прописа држава чланица којима се успоставља систем заштите у погледу слободе изражавања и информисања.

 Коментар:

Норме о „узбуњивању јавности“ у ЗЗУ (члан 19. и 20) су рестриктивније него одредбе о „јавном разоткривању“ из Директиве (члан 15). Тако, на основу Директиве, постоји могућност да се узбуњивач обрати јавности увек када унутрашње или спољашње узбуњивање није било успешно, било да пријавитељ није добио информације у року или да нису предузете одговарајуће мере по пријави.

С друге стране, ЗЗУ штити такво обелодањивање информација само у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера или ако постоји непосредна опасност од уништења доказа. И Директива препознаје неке од ових основа, па ће заштита бити пружена особи која се директно обратила јавности, а има разуман основ да сумња да би могла наступити непосредна опасност по јавни интерес, када би услед спољашњег пријављивања постојао ризик од одмазде, скривања или уништења доказа.

У ЗЗУ (члан 18, став 2), уместо права да се узбуњивач који сумња у непристрасност надлежног органа власти обрати директно јавности, предвиђа се могућност обраћања непосредно надређеном органу (нпр. министарству уместо општинској инспекцији, апелационом уместо вишем јавом тужилаштву). Поред тога, ЗЗУ не препознаје изричито као основ за директно обраћање јавности ситуацију у којој постоји сумња на дослух између представника надлежног органа и особе која учествује у кршењу прописа.

Директива у члану 15. став 2. упућује на примену прописа о заштити слободе изражавања и информисања, када се узбуњивач обраћа медијима. ЗЗУ ова питања не уређује, а било би потребно да се у најмању руку размотри да ли постоји могућа колизија норми.

⁹ У хрватском преводу „оправдани разлог“.

ОДРЕДБЕ КОЈЕ СЕ ПРИМЕЊУЈУ НА УНУТРАШЊЕ И СПОЉАШЊЕ ПРИЈАВЕ

Члан 16.

Дужност поверљивости

1. Државе чланице обезбеђују да се идентитет пријавитеља без изричитог пристанка тог лица не открива никоме осим члану особља овлашћеном за пријем пријаве или даљње поступање на основу пријаве. То се примењује и на све друге информације из којих се непосредно или посредно може утврдити идентитет пријавитеља.
2. Изузетно од става 1., идентитет пријавитеља и све остале информације из става 1. могу се открити само ако је у питању нужна и сразмерна обавеза која проистиче из права Уније или државе чланице у оквиру истраге коју спроводи орган државе чланице или у оквиру судског поступка, између осталог, у циљу заштите права на одбрану пријављеног лица.
3. Откривање извршено на основу изузетка из става 2. овог члана подлеже одговарајућим мерама заштите на основу правила Уније и права држава чланица. Нарочито, пријавитељ се обавештава пре него што његов идентитет буде откривен, изузев када би се давањем такве информације угрозила истрага или судски поступак. Приликом обавештавања надлежни орган пријавитељу шаље писано објашњење с разлозима за откривање поверљивих података.
4. Државе чланице обезбеђују да надлежни орган који прими информацију о повреди која укључује пословну тајну не користи и не открива те пословне тајне у мери која превазилази оно што је неопходно за исправно даљње поступање.



Коментар:

ЗЗУ и Директива имају слично полазиште када је реч о поверљивости идентитета узбуњивача. Директива обраћа више пажње на чување поверљивости унутар институције којој се узбуњивач обратио. Такође, јасно се указује (члан 16. став 1), да треба чувати не само идентификационе податке, већ и све друге информације из којих се може утврдити идентитет пријавитеља. Ове допуне би могле бити корисне и у ЗЗУ.

Директива оставља доста простора за откривање идентитета пријавитеља. Тако се говори о могућности да се те информације открију за потребе вођења истраге и судског поступка, али и у другим ситуацијама, када је предвиђено националним законодавством, а обавеза је „нужна и сразмерна“. Норме ЗЗУ су још неповољније. У члану 18. ЗЗУ јесте прописано да ненадлежни орган не сме да открије идентитет узбуњивача органу који јесте надлежан за поступање, али је правило релативизовано тиме што ће идентитет ипак бити откривен ако је (било којим) законом прописано другачије. Слично томе, у члану 10, став 3. ЗЗУ предвиђена је могућност откривања идентитета узбуњивача надлежном органу, „ако без откривања не би било могуће поступање тог органа“. Ове норме ЗЗУ би требало преиспитати, при чему Директива може да послужи као један од аргумената. Пре свега тога би требало утврдити ситуације у којима се уопште јавља потреба за откривањем идентитета узбуњивача, па на основу тога осмислити адекватна решења. То није било учињено приликом израде ЗЗУ.

Посебно опасна по узбуњиваче може бити одредба Директиве где се као разлог за откривање идентитета наводи „заштита права на одбрану пријављеног лица“. С друге стране, ЗЗУ изричито наводи (члан 10. став 5) да се идентитет узбуњивача не може открити „лицу на које се указује у информацији“, али истовремено ово правило релативизује („ако посебним законом није другачије прописано“).

Најбоља заштита и за пријавитеља и за пријављено лице је брзо и непристрасно испитивање пријављене повреде. Откривање идентитета узбуњивача док ово испитивање траје било би непримерено и штетно. Тек ако се установи да је пријава била лажна, могао би постојати

оправдани интерес пријављеног да сазна ко га је пријавио. Ни Директива ни ЗЗУ не постављају ово правило.

У члану 16. став 4. се уређује дужност чувања пословних тајни, када се и такви подаци наводе у пријави. ЗЗУ се овим питањем не бави, а могло би бити веома значајно.

Члан 17.

Обрада података о личности

Свака обрада података о личности у складу с овом Директивом, укључујући размену или пренос података о личности надлежним органима, врши се у складу с Уредбом (ЕУ) 2016/679 и Директивом (ЕУ) 2016/680. Институције, органи, службе или агенције Уније обављају размену и пренос информација у складу с Уредбом (ЕУ) 2018/1725.

Подаци о личности који очигледно нису од значаја за поступање с одређеном пријавом не прикупљају се или се, уколико су прикупљени случајно, бришу без непотребног одлагања.



Коментар:

Члан 17.

Слично као и Директива, ЗЗУ упућује на примену прописа о заштити података о личности. ЗЗУ садржи правило (унутар члана 19, који се односи на узбуњивање јавности) да је узбуњивач дужан да поштује право на заштиту података о личности. Директива у овом члану уређује поступање правних лица и државних органа, па налаже брисање података који нису од значаја за поступање са одређеном пријавом, али остаје недоречено да ли то значи да би орган уклонио те небитне личне податке и из саме пријаве, уколико је неком прослеђује.

Члан 18.

Вођење евиденције о пријавама

1. Државе чланице обезбеђују да правни субјекти приватног и јавног сектора и надлежни органи воде евиденцију о свакој примљеној пријави у складу са захтевима у погледу поверљивости који су прописани у члану 16. Пријаве се чувају само онолико дуго колико је потребно и сразмерно ради испуњавања обавеза из ове Директиве или других обавеза које проистичу из права Уније или државе чланице.
2. Ако се за подношење пријаве користи телефонска линија на којој је могуће направити звучни запис или други систем гласовних порука на којем је могуће направити звучни запис, правни субјект у приватном и јавном сектору и надлежни орган има право да евидентира усмену пријаву, уз сагласност пријавитеља, на један од следећих начина:
 - (a) као звучни запис разговора у трајном и доступном облику; или
 - (b) као потпуни и тачни препис разговора који израђује члан особља одговоран за поступање с пријавом.

Правни субјект у приватном и јавном сектору и надлежни орган нуди пријавитељу могућност да провери и исправи препис позива и да га овери потписом.

3. Ако се за подношење пријаве користи телефонска линија на којој није могуће направити звучни запис или други систем гласовних порука на којем није могуће направити звучни запис, правни субјект приватног и јавног сектора и надлежни орган има право да евидентира усмену пријаву у облику тачног записника разговора који води члан особља одговоран за поступање с пријавом.

Правни субјект приватног и јавног сектор и надлежни орган нуди пријавитељу могућност да провери и исправи записник разговора и да га овери потписом.

4. Ако лице затражи састанак с чланом особља правног субјекта приватног и јавног сектора или надлежног органа у циљу подношења пријаве у складу с чланом 9. став 2. и чланом 12. став 2., правни субјект приватног и јавног сектора и надлежни орган обезбеђују, уз сагласност пријавитеља, вођење потпуне и тачне евиденције са састанка у трајном и доступном облику.

Правни субјект приватног и јавног сектора и надлежни орган има право да евидентира састанак на један од следећих начина:

- (а) као звучни запис разговора у трајном и доступном облику; или
- (б) као тачни записник са састанка који израђује члан особља одговоран за поступање с пријавом.

Правни субјект приватног и јавног сектора и надлежни орган нуди пријавитељу могућност да провери и исправи записник са састанка и да га овери потписом.



Коментар:

У овом члану Директиве се уређују нека питања која нису уређена у ЗЗУ, а било би корисно. То се односи на вођење евиденције о пријавама.

Члан 19.

Забрана одмазде

Државе чланице предузимају потребне мере за забрану свих облика одмазде над лицима из члана 4., укључујући претњу и покушај одмазде, између осталог и нарочито када се предузима у виду:

- (a) привременог удаљавања, отпуштања, разрешења или мера које имају такво дејство;
- (b) назадовања или ускраћивања могућности за напредовање;
- (c) преноса дужности, промене места рада, смањења зараде, промене радног времена;
- (d) ускраћивања могућности за оспособљавање;
- (e) негативне оцене рада или препоруке за запошљавање;
- (f) изрицања или одређивања дисциплинске мере, упозорења или друге санкције, укључујући финансијске санкције;
- (g) присиле, застрашивања, узнемиравања или изоловања;
- (h) дискриминације, стављања у неповољни положај или неправедног третмана;
- (i) пропуста да се закључи уговор о раду на неодређено време, ако је запослени на одређено време имао легитимно очекивање да ће му бити понуђено стално запослење;
- (j) пропуста да се продужи важење уговора о раду на одређено време или превремени раскид уговора о раду на одређено време;
- (k) наносења штете, укључујући штету по углед, нарочито на друштвеним мрежама, или наносења финансијског губитка, укључујући губитак у пословању и губитак прихода;
- (l) стављања на црну листу на основу неформалног или формалног секторског споразума или споразума који се примењује на целу привредну грану, што може имати за последицу да лице у будућности неће моћи да нађе посао у том сектору или привредној грани;
- (m) превременог раскида уговора о набавци робе или услуге или поништавања таквог уговора;
- (n) поништавања лиценце или дозволе;
- (o) упућивања психијатру или лекару.

**Коментар:**

Директива и ЗЗУ имају сличан приступ када забрањују одмазду (штетну радњу) која се предузима према узбуњивачима и другим лицима која уживају заштиту. Начелно је забрањен било који облик одмазде, а онда су неке од њих изричито наведене у члану 19. Директиве, односно члана 21. Закона.

Иако листа није исцрпна, она може бити у одређеној мери корисна, јер успоставља законску претпоставку да је одређено поступање недозвољено. Списак ових штетних радњи у два акта се често преклапа и односи на случајеве одмазде који углавном погађају запослене.

Као примере из Директиве које ЗЗУ не наводи, посебно треба истаћи пропуст послодавца да закључи уговор о раду на неодређено време, ако је запослени на одређено време имао легитимно очекивање да ће му бити понуђено стално запослење, стављање на „црну листу“, превремени раскид уговора о набавци, поништавање лиценце или дозволе, наносење штете по углед и наносење финансијских губитака. Као што се може видети, у неким од ових примера

је реч о одмазди која се спроводи према правном лицу које је повезано са пријавитељем. Као што је раније наведено, српски Закон не искључује могућност да се правна лица сматрају лицима која су повезана са узбуњивачем, али не разрађује спречавање и отклањање штетних последица које трпе правна лица.

Још једна одредба из Директиве која би добро дошла и ЗЗУ, јесте уводни део члана 19, где се изричито забрањује не само спровођење одмазде, већ и претња или покушај да се она изврши.

Члан 20.

Мере подршке

1. Државе чланице обезбеђују да лица из члана 4. имају, у случају потребе, приступ мерама подршке, што се нарочито односи на следеће:
 - (а) пружање свеобухватних и независних информација и савета који су лако доступни јавности и бесплатни, а односе се на могућност вођења поступка и на правна средства за заштиту од одмазде као и права пријављеног лица;
 - (б) ефикасну помоћ надлежних органа пред било којим органом који учествује у заштити од одмазде, укључујући, ако је тако предвиђено правом државе чланице, потврду чињенице да лице има право на заштиту у складу с овом Директивом; и
 - (с) правну помоћ у кривичном и прекограничном грађанском поступку у складу с Директивом (ЕУ) 2016/1919 и Директивом 2008/52/ЕЗ Европског парламента и Савета (48) као и на правну помоћ у даљњем поступку и правно саветовање или другу правну помоћ, у складу са правом државе чланице.
2. Државе чланице могу у оквиру судског поступка предвидети финансијску помоћ и мере подршке за пријавитеље, укључујући психолошку помоћ.
3. Мере подршке из овог члана може, према потреби, да пружа центар за информације или јединствени и јасно одређени независни управни орган.



Коментар:

Директива уређује поједине мере подршке које се не помињу или нису довољно разрађене у ЗЗУ, а било би корисно. То се односи на пружање свеобухватних информација и савета, али још више на помоћ надлежних органа у заштити од одмазде, како у земљи, тако и иностранству. Такође, Директива указује државама чланицама на могућност да пруже финансијску и психолошку помоћ узбуњивачима.

Директива предвиђа централизовану пружање помоћи пријавитељима, било да је у питању орган управе или центар за информације. У Србији ни један државни орган није добио такве надлежности, иако је Министарство правде објавило неке информације након усвајања ЗЗУ.

Нарочито је занимљива опција коју оставља Директива да се пријавитељима издаје потврда да имају право на заштиту у складу са Директивом. То веома личи на доделу „статуса узбуњивача“ што је постојало у Србији пре доношења ЗЗУ. Сада таква могућност не постоји.

Мере за заштиту од одмазде

1. Државе чланице предузимају потребне мере како би обезбедиле да су лица из члана 4. заштићена од одмазде. Такве мере укључују, посебно, оне из ставова 2. до 8. овог члана.
2. Не задирући у примену члана 3. став 2. и 3., ако лице пријави информацију о повреди или јавно разоткрије информацију у складу с овом Директивом, не сматра се да су прекршило било какво ограничење у вези с откривањем информација и ни на који начин не сноси одговорност у погледу такве пријаве или јавног разоткривања под условом да је имало разуман основ¹⁰ да верује да је пријава, односно јавно разоткривање информације, било нужно ради разоткривања повреде на основу ове Директиве.
3. Пријавитељ не сноси одговорност за стицање пријављене или јавно разоткривене информације или за приступ информацији, под условом да такво стицање или приступ по себи не представља кривично дело. У случају да стицање или приступ сами по себи представља кривично дело, на кривичну одговорност се примењује право државе чланице.
4. Свака друга потенцијална одговорност пријавитеља која произлази из радњи или пропуста који су неповезани с подношењем пријаве или јавним разоткривањем или који нису потребни за разоткривање повреде на основу ове Директиве уређује се одговарајућим прописима Уније или државе чланице.
5. У поступку пред судом или другим органом због штете коју је претрпео пријавитељ, а под условом да је пријавитељ доказао да је поднео пријаву или јавно разоткрио информације и да је претрпео штету, претпоставља се да је штета нанета као одмазда због пријаве или јавног разоткривања. У таквим случајевима лице која је предузело штетну меру мора да докаже да је та мера била заснована на ваљано оправданим разлозима.
6. Лица из члана 4. имају, у случају потребе, приступ корективним мерама против одмазде, укључујући привремену помоћ до окончања судског поступка, у складу с правом државе чланице.
7. У судском поступку, укључујући и поступак који се води због клевете, повреде ауторског права, повреде тајности, повреде правила о заштити података, откривања пословне тајне или захтева за накнаду на основу приватног, јавног или колективног радног права, лице из члана 4. не сноси никакву одговорност због пријаве или јавног разоткривања на основу ове Директиве. То лице има право да на основу пријаве или јавног разоткривања затражи одбачај тужбеног захтева¹¹, под условом да је имало разуман основ¹² да верује да је пријава или јавно разоткривање било нужно ради разоткривања повреде на основу ове Директиве.

Ако лице поднесе пријаву или јавно разоткрије информације о повреди које су обухваћене подручјем примене ове Директиве, а те информације укључују пословне тајне, и ако лице испуњава услове из ове Директиве, таква пријава или јавно разоткривање сматрају се законитим у складу с условима из члана 3. става 2. Директиве (ЕУ) 2016/943.

8. Државе чланице предузимају потребне мере како би обезбедиле правна средства и потпуну накнаду претрпљене штете лицима из члана 4. у складу с националним правом.

¹⁰ На хрватском „оправдани разлог“.

¹¹ На енглеском „to seek dismissal of the case“, на хрватском „да тражи одбацивање предмета“.

¹² На хрватском „оправдан разлог“.

Коментар:

Директива доноси опште правило о дужности држава да предузму мере за заштиту од одмазде, а потом наводи неке од њих.

Ту Директива садржи једно веома битно правило кога у ЗЗУ нема – да лице која пријави или јавно разоткрије повреду, поштујући правила, и при том прекорачи ограничења у вези са откривањем информација, не сноси одговорност за свој чин. Истина, ово правило је веома ограничено многим изузецима (национална безбедност, тајност судског поступка итд.) Дакле, Директива би могла да буде искоришћена као повод да се овај крупни недостатак ЗЗУ отклони и за дискусију о најбољим начинима да се то учини.

ЗЗУ такође посебно уређује узбуњивање које се врши коришћењем тајних података. Посебна процедура у члану 20. подразумева обраћање „послодавцу“, па затим овлашћеном органу. Са тајним подацима узбуњивач не може да изађе у јавност „ако законом није другачије прописано“ (а нигде није прописано или макар није на јасан начин).

Директива уређује и питање одговорности пријавитеља за стицање информације. ЗЗУ се овим питањем не бави, тако да се може догодити да узбуњивач трпи штетне последице ако је незаконито прибавио информацију, али да буде заштићен од прогона због тога што је ту информацију поделио са другима.

Директива, као и ЗЗУ, уводи важну претпоставку да је штетна радња предузета као одмазда због пријављивања. Тиме се обрће терет доказивања, па онај ко предузима штетну радњу мора да докаже да за то постоје неки оправдани разлози. ЗЗУ детаљније уређује ово питање од Директиве.

Директива помиње као једно од правних средстава заштите привремену меру до окончања поступка, што је у ЗЗУ и другим прописима детаљније разрађено.

У ставу 7. овог члана Директива указује на још неке случајеве ослобађања од одговорности, које ЗЗУ не помиње (повреда ауторског права, правила о заштити података, откривања пословне тајне итд.). Изричито се наводи да пријавитељ, који задовољава одређене услове, има право да затражи од суда да тужбени захтев против њега буде одбачен. Ово је такође једно од питања које заслужују дискусију у Србији, у циљу могућег унапређења ЗЗУ. У том погледу би било нарочито значајно установити да ли судови дају за право узбуњивачима који указују на ову врсту штетних радњи, и у којој фази судског поступка се то дешава (привремена мера или коначна одлука).

У погледу накнаде штете, Директива само упућује на национално право и „потпуну накнаду претрпљене штете“. ЗЗУ ово питање уређује нешто детаљније, али такође недовољно.

Члан 22.

Мере за заштиту пријављених особа

1. Државе чланице обезбеђују да пријављена лица, у складу с Повељом, имају потпуно право на делотворан правни лек и поштено суђење и на претпоставку невиности и право на одбрану, укључујући право на саслушање и право на приступ свом предмету.
2. Надлежни орган у складу с националним правом обезбеђује заштиту идентитета пријављених лица током трајања истраге која је подстакнута пријавом или јавним разоткривањем.
3. Правила утврђена у члановима 12., 17. и 18. у вези са заштитом идентитета пријавитеља примењују се и на заштиту идентитета пријављених лица.

Коментар:

Права лица која су предмет узбуњивачких пријава (нпр. могући починиоци кривичних дела) су нешто разрађенија у Директиви него у ЗЗУ, који се у том погледу ослања на друге прописе. Питање које у Србији није довољно решено је заштита идентитета пријављених лица (нпр. унутар органа којем је случај пријављен, у комуникацији између органа).

Санкције

1. Државе чланице прописују ефикасне, сразмерне и одвраћајуће санкције за физичко и правно лице које:
 - (a) спречава или покушава да спречи подношење пријаве;
 - (b) спроводи одмазду против лица из члана 4.;
 - (c) покреће злонамерни поступак против лица из члана 4.;
 - (d) крши дужност чувања поверљивости идентитета пријавитеља, како је наведено у члану 16.
2. Државе чланице прописују ефикасне, сразмерне и одвраћајуће санкције за пријавитеље за које је утврђено да су свесно пријавили или јавно разоткрили лажне информације. Државе чланице такође прописују мере за накнаду штете која је настала услед такве пријаве или јавног разоткривања у складу с националним правом.

Коментар:

Директива, као и ЗЗУ предвиђа санкције у случају кршења правила. Директива не описује природу и висину санкција које би требало да се установе, али садржи општа правила – да оне буду ефикасне, сразмерне и одвраћајуће. Полазећи од тога, и у Србији би се могла отворити дискусија о адекватности казни које су тренутно прописане и о њиховим ефектима. Тек тако би се могло утврдити да ли оне испуњавају ова три услова из Директиве.

Кад је реч о радњама и пропустима за које би требало прописати казне, иако је број прекршаја у ЗЗУ шири, неки од преступа из Директиве нису наведени. Тако, у ЗЗУ није прописана казна за спречавање узбуњивача који покушава да поднесе пријаву, као ни за оне који наруше поверљивост идентитета пријавитеља. ЗЗУ предвиђа прекршајну казну за послодавца који не заштити узбуњивача од штетне радње, али не и за другу особу која предузима штетну радњу према узбуњивачу или покреће против њега злонамерни поступак.

ЗЗУ такође не садржи прекршајну казну за пријавитеља који је свесно изнео лажне информације. У неким случајевима постоји могућност да се такви пријавитељи кривично гоне (лажно пријављивање, увреда).

Немогућност одступања од права и правних средстава

Државе чланице обезбеђују да било којим споразумом, политиком, обликом или условом запошљавања, укључујући арбитражни поступак пре покретања спора, не може доћи до одступања или ограничавања права и правних средстава предвиђених овом Директивом.

Коментар:

Директива, као и ЗЗУ забрањује споразуме који би ограничили права пријавитеља/узбуњивача.

ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 25.

Повољнији третман и клаузула о забрани регресије

1. Државе чланице могу увести или задржати одредбе које су повољније за права пријавитеља од оних утврђених у овој Директиви, не доводећи у питање члан 22. и члан 23. став 2.
2. Спровођење ове Директиве ни у којем случају не представља основ за смањење нивоа заштите коју државе чланице већ пружају у подручјима обухваћенима овом Директивом.



Коментар:

Уколико би Србија решила да усклади свој ЗЗУ са Директивом, ово би била најважнија одредба коју треба имати на уму.

Члан 26.

Примена и прелазни период

1. Државе чланице ће обезбедити да закони и други прописи који су потребни ради усклађивања с овом Директивом ступе на снагу до 17. децембра 2021.
2. Изузетно од става 1., у погледу правних субјеката у приватном сектору који имају између 50 и 249 запослених, државе чланице ће обезбедити да до 17. децембра 2023. ступе на снагу закони и други прописи који су потребни ради усклађивања с обавезом успостављања канала за унутрашње пријављивање на основу члана 8. става 3.
3. Када државе чланице доносе прописе из ставова 1. и 2., те одредбе садрже упућивање на ову Директиву или се на њу упућује приликом њиховог службеног објављивања. Државе чланице одређују начин упућивања на Директиву. Државе чланице Комисији одмах достављају текст тих одредаба.



Коментар:

Прошло је тек нешто више од годину дана од истека рока за примену Директиве у земљама чланицама ЕУ. Тај период је релативно кратак, али довољан да покаже које су норме биле најпроблематичније у пракси, а које дају најбоље ефекте.

Члан 27.

Извештавање, оцењивање и преиспитивање

1. Државе чланице достављају Комисији све релевантне информације о спровођењу и примени ове Директиве. Комисија на основу достављених информација до 17. децембра 2023. подноси Европском парламенту и Савету извештај о спровођењу и примени ове Директиве.
2. Не доводећи у питање обавезе извештавања утврђене у другим правним актима Уније, државе чланице сваке године Комисији, по могућности у агрегатном облику, подnose следеће статистичке податке о пријавама из поглавља III., ако су доступни за средишњи ниво државе чланице:

(а) број пријава које су примили надлежни органи;

- (b) број истрага и поступака који су покренути на основу таквих пријава и њихов исход; и
- (c) ако је утврђено, податак о процени финансијске штете и враћеног износа након истрага и поступака у вези с пријављеним повредама.
3. Узимајући у обзир свој извештај из става 1. и статистичке податке држава чланица достављене у складу са ставом 2. овог члана, Комисија до 17. децембра 2025. Европском парламенту и Савету подноси извештај о процени учинка националних прописа којима се преноси ова Директива. У извештају се оцењује начин функционисања ове Директиве и разматра потреба за додатним мерама укључујући, према потреби, потребу за изменама у циљу проширења подручја примене ове Директиве на друге акте Уније или области, посебно на побољшање радног окружења ради заштите здравља и безбедности запослених и у услова рада.
- Поред оцењивања из првог подстава, у извештају се оцењује како су државе чланице користиле постојеће механизме сарадње у склопу својих обавеза даљњег поступања на основу поднетих пријава о повредама обухваћеним подручјем примене ове Директиве, као и, уопштено гледано, како сарађују у случајевима повреда с прекограничном димензијом.
4. Комисија објављује извештаје из ставова 1. и 3. и обезбеђује једноставан приступ тим извештајима.

Коментар:

Ово је једна од најважнијих одредаба Директиве на основу које би се могао поправити ЗЗУ. Предвиђено је да свака држава мора да извести о спровођењу Директиве, односно аката на основу којих је она разрађена, као и статистичке податке. Подаци се прикупљају о пријавама, истрагама које су покренуте на основу тих пријава и финансијским ефектима. У Србији, не само да није законом уређена израда оваквог извештаја, већ за то нису створени ни предуслови. Органи и правна лица која примењују Закон немају дужност да о томе воде евиденције.

ЕУ је такође предвидела да ће на основу добијених података размотрити примену Директиве и потребу за њеним унапређењем. ЗЗУ није предвидео сличну обавезу ни за Министарство правде, ни за Владу и Народну скупштину.

Члан 28.

Ступање на снагу

Ова Директива ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у Службеном листу Европске уније.

Члан 29.

Адресати

Ова Директива је упућена државама чланицама.

Састављено у Стразбуру 23. октобра 2019.

За Европски парламент

Председник

D. M. SASSOLI

За Савет

Председница

T. TUPPURAINEN

Поједине слабости Закона о заштити узбуњивача

ДЕФИНИЦИЈЕ

Наслов и предмет

Закон о заштити узбуњивача

Коментар:

Наслов Закона би био потпунији уколико би садржао и други, једнако битан предмет уређења – узбуњивање. У пракси је видљиво да се на трагу назива Закона (али свакако не само због тога) у анализама ефеката примене Закона **несразмерно велики значај даје заштити узбуњивача на супрот узбуњивању, због којег је та заштита и уведена.**

Члан 1.

Предмет закона

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.

Коментар:

Члан 1. садржи уобичајан и коректан преглед најважнијих питања која се уређују овим законом. Није неуобичајено ни то што су са списка изостављене санкције.

Појам узбуњивања

Члан 2.

Значење израза

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;

Коментар:

Узбуњивање је дефинисано као откривање одређених информација. У језичком смислу то подразумева да информације нису раније биле познате. Међутим, у преосталим одредбама Закона ово суштински важно питање није ни разрађено ни разрешено. Потенцијални ризик лежи у томе што **узбуњивачу није познато да ли ће информација коју намерава да**

саопшти бити нова и онима којима се обраћа. Уколико им је она позната од раније, онда нема „откривања“ у правом смислу речи, већ само „достављања информације“. Самим тим, отвара се питање да ли уопште може бити узбуњивања и потоње заштите узбуњивача.

Дефиниција не садржи као свој битан елемент поступање у складу са правилима откривања информација која су прописана овим законом. С друге стране, та правила постоје, како у погледу форме, тако и садржаја откривања информација. Тако је, између осталог, чланом 5. прописано да „узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом ... ако изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом“. Услед тога што у дефиницији није додат елемент законитости, створене су **две категорије узбуњивања – законито и незаконито и две категорије узбуњивача – они који уживају заштиту и они који не могу бити заштићени.** Пошто се у друштву тек ствара позитивна слика о узбуњивању и узбуњивачима, то није у складу са чињеницом да неким узбуњивачима Закон не пружа заштиту.

Узбуњивач

- 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;

Коментар:

Дефиниција узбуњивача показује да је **Закон донео искорак у односу на узор из радног права и међународних конвенција, али и да није било спремности да тај искорак буде потпун.** Резултат је компромис који није ваљано образложен.

У извештају са јавне расправе Министарство правде истиче да је опсег заштите који се пружа Законом већ сада шири него што је предвиђено релевантним међународним документима, тако да „не би било целисходно да се без добро утемељених анализа и упоредноправних примера одступи од таквог решења“. На сличан начин, предлоге амандмана на ту тему су коментарисали Влада и народни посланици током скупштинске расправе, неки од њих одлазећи у тврдњама и корак даље – да би измена била супротна документима Савета Европе.

Несумњиво је тачно да се упоредноправно могу наћи бројни примери условљавања, где закони траже постојање неког облика повезаности узбуњивача и органа код којег је дошло до повреде јавног интереса. Међутим, то је последица историјских околности, а нарочито чињенице да се заштита узбуњивача развијала у оквиру радноправних прописа. Слично томе, и минимални међународни стандарди који указују на потребу да заштиту добију узбуњивачи који су у раду или другом сличном односу са послодавцем немају за сврху да из заштите изузму оне који узбуњују у неком другом својству, већ да пруже заштиту у областима где се одмазда према узбуњивачима најчешће може очекивати.

Решење из Закона доводи до нелогичних последица. Замислимо ситуацију у којој је неки конкурс за запошљавање у државном органу спроведен супротно закону. На ту неправилност указују три лица – учесник тог конкурса, запослени у том државном органу и студент који прати конкурсе ради израде семинарског рада. Након тога, државни орган изврши одмазду против све тројице – пријаву учесника конкурса неосновано одбије; свог службеника премести на лошије радно место; студенту, годину дана касније, одбије молбу на стажирање. Прва двојица би на основу одредаба Закона добила заштиту: учесник конкурса, зато што је узбуњивање било у вези са поступком запошљавања, а службеник, зато што је узбуњивање на неки начин у вези са његовим радним ангажовањем (дешава се код истог послодавца). Студент би остао без законске заштите, зато што његово узбуњивање није било обухваћено ни једним од основа који су поменути у дефиницији узбуњивача. Све три особе из примера су указале на исту незаконитост и имале за циљ да се поступи у јавном интересу, сви трпе због тога штетне последице од истог лица, али само у прва два примера Закон штити узбуњивање.

Дакле, **постоје лица која узбуњују** (нпр. откривају информацију о кршењу прописа), **а која нису узбуњивачи** (нису у неком од признатих односа са „послодавцем“). Затим, **постоје лица која узбуњују, која јесу узбуњивачи, али не уживају заштиту** (на пример, због протекла рока). Најзад, **постоје лица која узбуњују, која могу да носе назив узбуњивачи и која уживају законску заштиту као узбуњивачи**. Све ово може створити забуну и у крајњој линији негативно се одразити на популаризацију узбуњивања и узбуњивача.

Својство узбуњивача не стиче се трајно – оно је предметно повезано са темом узбуњивања и/или (Закон није јасан) временом када се оно врши. Ако је радник А био ангажован на одређено време у фирми Б, он ван сваке сумње може бити узбуњивач када пријављује незаконитост док рад траје, а вероватно и после тога, ако се незаконита радња односи непосредно на његов радни ангажман (а не на било који догађај из фирме Б). Пацијент ортопедске клинике у јавном здравству може бити узбуњивач док чека на операцију и за време опоравка, и може указивати као узбуњивач на немар лекара, кршење прописа о забрани пушења или на прокишњавање плафона за све то време. Међутим, он по слову Закона не би био сматран узбуњивачем ако пријави незакониту набавку намештаја за канцеларију управника клинике за коју је сазнао док се опорављао од операције (јер није у вези са услугом коју добија од болнице), нити неки проблематични догађај који наступи после његовог излечења.

Узбуњивач може бити само лице које врши узбуњивање у вези са својим (радним ангажовањем, коришћењем услуга итд.). Дакле, није узбуњивачица ћерка која пријави незаконито поступање катастра у предмету у којем је странка њена мајка.

Закон својство узбуњивача признаје искључиво физичким лицима. У стварности, узбуњивање некад врше и правна лица (удружење грађана, фирма, оснивач медија). Та правна лица несумњиво могу због ове радње трпети штетне последице, које по обиму штете могу бити далеко веће од оне коју трпи појединац узбуњивач – (раскид уговора о пословној сарадњи, ускраћивање средстава за суфинансирање програма и пројеката, бојкот). Међутим, иако је њихово узбуњивање у јавном интересу, они на основу овог закона. Тек ако би се сматрало да је узбуњивач неко физичко лице (из удружења, фирме, медија), онда би се могла тражити заштита од одмазде која је примењена према том удружењу, фирми или медију, као повезаном лицу.

Законска дефиниција обухвата особе које ће се најчешће наћи у улози узбуњивача и која ће највероватније претрпети штету. Тим пре се постављање услова претходне повезаности чини сувишним. Једно је сигурно – да ових услова нема, заштита узбуњивача била би једноставнија, јер би постојала једна чињеница мање коју треба утврђивати и доказивати ради остваривања права.

Послодавац, одговорно лице и радно ангажовање

- 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;

Коментар:

Појам „послодавца“ такође је значајан из више разлога. Са становишта самих „послодаваца“ и надзора над применом Закона, битан је како би се утврдило ко све има обавезе у случају да дође до узбуњивања. Са становишта потенцијалних узбуњивача идентификација „послодавца“ је битна како би утврдили коме треба да се обрате да би обавили законито „унутрашње узбуњивање“, као и да би утврдили да ли се уопште могу сматрати узбуњивачима.

Термин „послодавац“ је неадекватан и различит по значењу од матичног закона у којем се користи (Закон о раду). Под њиме се у ствари подразумева **орган власти, правно лице или привредни субјект** (привредна друштва и предузетничке радње) **у којем/код којег је дошло до повреде јавног интереса**. Истина је да су органи власти, правна лица и привредни субјекти такође и нечији послодавци. Међутим, то њихово својство ће се показати само у неким случајевима узбуњивања. Када узбуњивање врши корисник услуга органа власти, власник удела у предузећу или пословни сарадник неког од њих, онда се узбуњивање не врши код послодавца (у језичком смислу), већ код „послодавца“ (у смислу Закона).

- 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;

Овлашћени орган за спољно узбуњивање

- 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;

Коментар:

Као што је појам „послодавца“ битан за унутрашње узбуњивање, тако је и појам „овлашћеног органа“ важан за правилно спољашње узбуњивање. Наиме, обраћање било „послодавцу“, било „овлашћеном органу“ је у неким случајевима услов да узбуњивач добије заштиту и зато је битно да зна који је то орган. Иако се то не истиче посебно, **за „поступање по информацији“ може бити надлежно више органа**. Сасвим су могуће и ситуације у којима је један орган надлежан за поступање по само једном делу „информације“, а други по другом. Најзад, реално је очекивати да ће у многим случајевима бити нејасно који је орган надлежан за поступање, због недоречености саме „информације“.

И овде је термин погрешно одабран. Као што се види из саме дефиниције, у ствари је реч о „надлежном органу“ за поступање у вези са неким проблемом на који је указао узбуњивач. Другим речима ова дефиниција суштински упућује на то да је „надлежни орган... орган који је надлежан за поступање“. Пошто на овом месту (а ни другде у Закону) није прописано ко ће бити „надлежни орган“ или како утврдити ко је надлежни орган у случају сумње, чини се да је и ова дефиниција била непотребна. Узбуњивач ће у сваком случају морати да проучи друге прописе како би сазнао ко је „овлашћени орган“, за то у овом Закону и актима донетим на основу њега неће наћи одговор.

Штетна радња

- 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.

Коментар:

У неким ситуацијама може бити спора око тога да ли је узбуњивачу повређено право неком радњом која је за њега несумњиво штетна. На пример, грађанин који је претходно деловао као узбуњивач има право да му орган управе изда неку дозволу ако су испуњени услови у року од 15 дана. Грађанин има и интерес да му дозвола буде издата и раније, али не и право да то захтева од органа. Грађанину би штету могао да нанесе службеник тако што му не издаје дозволу све до петнаестог дана, иако има могућности да то учини раније. Због оваквих случајева **било би добро** да је дефиниција постављена шире и **да се поред угрожавања права штетном радњом сматра и угрожавање интереса**. Наравно, не било којег, већ само оног интереса **који није супротан закону**. Ово је нарочито значајно у ситуацијама када начин остваривања неког права није довољно детаљно уређен, или када само право није довољно прецизно дефинисано.

Израз „стављање у неповољнији положај“ се може тумачити као да значи „стављање у неповољнији положај због узбуњивања“, односно „у вези са узбуњивањем“, као што се у каснијим одредбама Закона може наћи. Када би се дефиниција посматрала без потоњих

одредби, било би могуће извести и другачија тумачења („стављање у неповољнији положај у односу на друге особе у сличној ситуацији“). Прво тумачење подразумева одређено знање о мотивима поступања оног ко штети узбуњивачу. Тај потенцијални проблем се решава потоњим нормама које постављају правила о терету доказивања. Друго тумачење омогућава да се знатно лакше и објективније учини вероватним да је дошло до „стављања у неповољнији положај“, али може довести у ћорсокак ако нема „других“, према којима је такође поступано, и са којима би се поредило поступање према узбуњивачу. На пример, само је узбуњивач добио отказ, уз образложење да се радно место укида као сувишно, а само је он радио ту врсту посла у целој фирми. Ако се прихвати прво тумачење, поређење једнакости поступања (према узбуњивачу и другима) може се користити као помоћно средство за утврђивање да ли је штетна радња била у вези са узбуњивањем.

НАЧЕЛА

Спречавање узбуњивања и предузимање штетне радње

Члан 3.

Забрана спречавања узбуњивања

Забрањено је спречавање узбуњивања.

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

Овај члан доноси начелну забрану спречавања узбуњивања као и веома строгу последицу у случају да је неким општим или појединачним актом узбуњивање ипак било забрањено.



Коментар:

Узбуњивање је на почетку Закона дефинисано као „откривање информације“ о кршењу прописа и другим побројаним штетним појавама, али без елемента законитости. У преосталим одредбама Закона предвиђају се процесни и материјални разлози на основу којих се за неке видове узбуњивања пружа законска заштита, а за друге не.

То ствара проблем са одредбама члана 3. Закона. Забрањено је не само спречавање „доброг узбуњивања“, већ и спречавање „лошег“. Штавише, спречавање противзаконитог узбуњивања је и дужност државних органа. Примера ради, полиција је дужна да чува тајност података о кривичним истрагама које води док оне трају. Проблем цурења информација је препознат као значајан чак и у преговарачким поглављима (23 и 24) са ЕУ и за њега се траже решења. С друге стране, према слову Закона, ситуација у којој би неки полицијски службеник обелоданио јавности податак о једној регуларној текућој истрази, испуњава све услове да се назове „узбуњивањем“ – реч је о откривању „информације“ која се односи на кршење закона (кривична истрага се односи на кривична дела). Такав несавесни полицајац не би добио законску заштиту као узбуњивач. Међутим, акт директора полиције који би имао за циљ да спречи обелодањивање података о истрагама би био „акт који спречава узбуњивање“ и као такав био би ништав на основу члана 3. ст. 2. Закона. Ово свакако није била намера законодавца, али није учињено ништа ни да се грешка исправи. У образложењу Владе за одбијање амандмана који је требало да отклони ову нелогичност каже се „да је у питању норма начелног карактера, која утврђује правило да је забрањено спречавање узбуњивања“.

Члан 4.

Забрана предузимања штетне радње

Забрањено је предузимање штетне радње.

Услови за заштиту узбуњивача и питање савесности

Члан 5.

Право на заштиту узбуњивача

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.

Коментар:

Субјективни рок је годину дана од сазнања за „извршену радњу“, а објективни десет година од догађаја. Рокови су јасно постављени. Међутим, то не значи да ће бити увек јасно како треба да се примене у пракси, нити је потпуно јасна сврха њиховог постављања.

Субјективни рок се може тумачити на „субјективан“ начин. Може се, тако, догодити да буде спорно да ли је узбуњивач сазнао за информацију у оквиру рока, ако су му неки делови приче били познати и раније. Узбуњивач би тада имао право да тврди како је тек сазнање последње информације код њега створило представу да је реч о „радњи“ о којој жели да узбуни. Друга је опција да се субјективни рок сагледава „објективно“, од момента када је узбуњивачу информација први пут постала доступна (нпр. када је имао увид у неки штетни уговор). У том случају би тужени могао да оспорава пред судом законитост узбуњивања, изношењем доказа о томе да је узбуњивач дуже од годину дана имао сазнања о догађају на који указује.

У члану 4. ЗЗУ се уводи термин „радња“, који има за циљ да обухвати све оно што је предмет узбуњивања (нпр. кршење закона, угрожавање здравља људи итд.). Било би боље да је тај појам нашао место већ у дефиницијама, а чини се да није најсрећније одабран, јер у неким случајевима није реч ни о каквој радњи (коју неко предузима) већ о догађају који је наступио (нпр. појавила се пукотина на потпорном зиду). „Радња“ може бити и пропуст да се нешто учини, који може довести до опасности по нпр. јавно здравље.

Ствари се компликују ако узбуњивач обелодањује истом приликом више проблематичних радњи, од којих су се неке догодиле у оквиру рока од годину дана / десет година, а неке пре тога. Он би потом несумњиво уживао заштиту у односу на део информације коју је обелоданио. Међутим, онај ко чини одмазду према узбуњивачу би могао да тврди да то ради због оног дела „информације“ који не ужива законску заштиту, а не због оног који је обухваћен роком, те да стога тужбу треба одбацити као недопуштену.

Намеће се питање – чему уопште постављање рокова? Они обично служе (нпр. рокови застаревања, рокови за подношење тужби) како би се судови и други државни органи бавили оним питањима која су актуелнија и друштвено значајнија. То би могло бити образложење и у овом случају – зашто да се послодавци, надлежни органи и судови оптерећују нечим што се догодило пре више од десет година, боље да се посвете новијим проблемима. Други могући разлог за постављање рока односио би се на савесност самог узбуњивача. Можда су творци Закона сматрали да није примерено да се штити неко ко сазна за спорну радњу, па чека две или пет година да подели информације о томе са другима (на пример, да би предупредио да он сам буде сасвим оправдано кажњен због сасвим друге ствари). Образложење Закона није дало јасан одговор о томе због чега ови рокови постоје.

Ако су ови разлози утицали на прописивање рокова, то није добро учињено. **Са становишта заштите јавног интереса битно је да се открије информација о штетној радњи или догађају, кад год да је она предузета, све док то може нечему да користи.** На пример, информација о томе да су пре 50 година извршене тајне нуклеарне пробе на некој локацији и данас је битна јер можда изазива неке штетне последице које се протежу и у данашње доба. Информације о подмићивању народних посланика пре двадесет година и данас су битне. Неки од актера су и даље у политичком животу, а проблем због којег је дошло до подмићивања и даље није системски решен. Све док је информација корисна, а она ће бити таква ако се нешто заиста открива (није већ позната), ако и даље трају штетне последице, ако се штета може умањити или ако се могу извући неке поуке, те и у тим случајевима узбуњивачу треба пружити заштиту, без обзира на то колико је времена протекло од догађаја.

Условљавање узбуњивача да информацију разоткрије у року од годину дана од сазнања је једнако спорно. Ако је циљ Закона да се открију подаци о штетним радњама и догађајима, онда је логичније не прописивати уопште овакав рок, већ пружити заштиту и оним узбуњивачима који су калкулисали са временом обелодањивања / пријављивања, без обзира на то колико је времена прошло од радње. Уколико се пак такво понашање сматра неморалним, онда је рок од годину дана предугачак.

Веома битан стандардни део услова у међународним документима и неким страним законима да се неко понашање призна као узбуњивање односно се на, такозвану „добру веру“ или савесност узбуњивача (у Закону се не користи ни један од ова два термина). И поред тога што се не помиње речју, савесност се сагледава у Закону, и то искључиво у погледу истинитости информације, или, прецизније говорећи, уверености у истинитост информације. Наиме, „информација“ која се разоткрива не мора нужно да буде истинита да би узбуњивач добио заштиту. То олакшава узбуњивање и штити узбуњиваче од обавезе да изврше неке провере које би их могле изложити опасности. На крају крајева, истинитост сумњи и тврдњи најчешће треба тек утврдити у неком поступку који се покреће након узбуњивања.

Мерило је постављено „објективно“. Дакле, ма како то необично било, не испитује се да ли је сам узбуњивач веровао у истинитост информације коју открива, већ да ли би у истинитост информације поверовало „лице са просечним знањем и искуством као узбуњивач“. Ова процена се врши на основу података који су били расположиви узбуњивачу пре него што је открио информацију. Пошто неко лице може имати или „просечно знање и искуство“ или „знање и искуство као узбуњивач“, а не и једно и друго, као једино логично тумачење овог услова намеће се следеће: **сагледава се да ли би у истинитост информације, на основу расположивих података, поверовало лице које има просечно знање и искуство које је у рangu са узбуњивачевим.** У питању је хипотетичка особа, која се не може саслушати у процеси заштите узбуњивача, тако да би се у пракси испуњеност овог услова утврђивала испитивањем самог узбуњивача или проценом суда о томе како би хипотетичка особа резоновала.

Објективност мерила има за последицу да неки узбуњивач може бити лично савестан и веровати у истинитост информације коју разоткрива, а да ипак не добије заштиту. То ће се догодити ако суд процени да би особа просечног знања, а сличног искуства као узбуњивач, знала да препозна да је у питању лаж. С друге стране, сам узбуњивач може бити потпуно несавестан и свесно саопштити дезинформацију, али ће уживати законску заштиту све уколико би особа „просечног знања“ и сличног искуства као што је његово поверовала у истинитост. Ово су лоше и нежељене последице формулације коју је законодавац употребио.

Појам „истинитости“ није ближе одређен овим законом, због чега су могуће дилеме у примени око тога да ли је овај услов задовољен. На пример, такве дилеме се могу јавити у вези са питањем да ли је достављена потпуна информација (да ли је, другим речима, „информација“ постојала увереност у то да је информација истинита ако узбуњивач, који поседује цео документ, открије само део документа који побуђује сумњу у кршење закона, а не и део који такве сумње одагнава); да ли су истините „информације“ ако је документ из којег се изводи закључак о повреди прописа, штети или опасности замењен новим, што је узбуњивачу познато (нпр. постојао је штетан уговор али је у међувремену измењен анексима који га чине прихватљивим). Најзад, велико питање је и **шта тачно мора да испуњава услов истинитости – да ли је то само одређена сумња или тврдња коју узбуњивач изричито износи или и документ које узбуњивач објављује или доставља?** Наиме, сам чин узбуњивања се често не састоји у изношењу неких сумњи самог узбуњивача, већ у објављивању неких докумената или других чињеница, на основу којих се може извући закључак о томе да је дошло до повреде правила или опасности по јавни интерес.

Закон не искључује у потпуности пружање заштите према узбуњивачима који делују као уцењивачи. Ту треба разликовати две ствари. Они имају правну заштиту због узбуњивања, која их штити, између осталог, и од предузимања правних мера против њих због тога што су узбунили. Међутим, они могу бити кривично гоњени због другог разлога, међу којима је и претња или уцена. Оваква ситуација, у којој исто лице ужива законску заштиту и промовише се у позитивном светлу, као узбуњивач, а с друге стране се гони због озбиљног кривичног дела које је у вези и које је претходило чину узбуњивања свакако је лоша. У том смислу **главно је питање хоће ли бројни потенцијални узбуњивачи „чистих мотива“ желети да буду „у истом кошу“ са онима који су уцењивали зарад остваривања сопствених интереса.**

Ризик по јавни интерес представљају и ситуације у којима се покреће посебан систем законске заштите лица која по законској дефиницији јесу узбуњивачи, али је значај кршења прописа на које указују веома мали. Као што постоји „багателни криминал“, ситуације у којима се због веома ситне вредности крађе не покреће механизам кривичног гоњења, тако вреди размислити да ли је оправдано обртати терет доказивања да је „штетна радња“ у вези са узбуњивањем, у случају када је друштво добило од узбуњивача „информацију“ од веома малог значаја.

На пример, уколико неко „разоткрије“ да је његов шеф или колега запалио цигарету у празној канцеларији поред отвореног прозора, уживаће једнаку правну заштиту, као и у случају да је открио опасност по здравље великог броја грађана или корупцију великих размера. Ризик од таквог законског концепта је тривијализација новоуведеног института узбуњивања. Штавише, додатна опасност по систем било би уколико се узбуњивање претвори у своју супротност и постане средство за шиканирање, уместо за заштиту јавног интереса. Могуће решење за те опасности било би разграничење између случајева незаконитости чије откривање увек представља угрожавање јавног интереса (нпр. кривична дела, прекршаји за које је забрањена максимална новчана казна, угрожавање безбедности и здравља људи итд.), и случајева у којима би се заштита пружала узбуњивачима само ако обелодане озбиљну или упорну повреду правила (наспрот о незнатној и спорадичној). Истина, постављање таквог правила би отворило друге ризике – нпр. да се узбуњивачи устежу да пријаве незаконитост не знајући да ли она испуњава критеријуме за заштиту или да се јављају дилеме у оцени да ли су ти критеријуми били испуњени.

ЗАШТИТА ЛИЦА КОЈА НИСУ УЗБУЊИВАЧИ

Повезана лица

Члан 6.

Заштита повезаних лица

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

Коментар:

„Повезана лица“ морају да „учине вероватним“ да је штетна последица коју трпе последица откривања „информације“. Ствар је оцене суда шта ће сматрати вероватним. Поред тога, на њима је такође и терет доказивања повезаности са узбуњивачем. Чини се да би једно од главних питања у оваквим споровима могло да буде (не)знање туженог о томе да ли је „повезано лице“ у неком односу са узбуњивачем. Наиме, тужени би у таквим ситуацијама можда покушао да се брани тврдњама да никакву одмазду није вршио према „повезаном лицу“ зато што није ни знао за његову повезаност са узбуњивачем.

НеУзбуњивач

Члан 7.

Право на заштиту због погрешног означавања узбуњивача

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.

Коментар:

Занимљива је и законска одредба о заштити „погрешно означених“ узбуњивача и „погрешно означених“ повезаних лица.

Може бити тешкоћа да се докаже ова врста (не)узбуњивања.

Занимљиво питање је да ли се ово правило може применити и у случајевима када не само да је неко погрешно означен као узбуњивач, већ када је упитно да ли је икаквог узбуњивања и било. Може се догодити да неко има погрешно уверење да је дошло до узбуњивања и да крене да тражи „кривца“. На пример, власник продавнице коју је изненада посетила инспекција, може посумњати да је контролу узроковала пријава неког од запослених због кршења прописа о чувању намирница, а да се, у ствари, спроводи провера на случајном узорку продавница у том граду.

Вршење службене дужности

Члан 8.

Заштита лица у вршењу службене дужности

Лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације.



Коментар:

Члан 8. Закона, који је требало да уреди заштиту службених лица која се јављају као узбуњивачи је унео конфузију. Она је само ублажена, а не и отклоњена прецизирањем до којег је дошло током скупштинске расправе.

С обзиром на то да је прописано да лице које доставља информацију у вршењу службене дужности има право на заштиту „као узбуњивач“, може се претпоставити да је законодавац имао намеру да ове случајеве искључи из појма узбуњивања. Међутим, **откривање „информације“ од стране службеног лица, и када они врше службену дужност, несумњиво јесте чин који потпада под законску дефиницију узбуњивања.** На пример, када полицајац, после извршеног увиђаја, напише кривичну пријаву против возача градског саобраћајног предузећа који је изазвао тешку саобраћајну несрећу, он тиме „открива информацију“ о „кршењу прописа“ и то чини „у вези са својим радним ангажовањем“, јер је управо писање таквих пријава његов посао. Услед несклада члана 2. и члана 8. Закона, службена лица истовремено и у односу на откривање исте штетне радње уживају заштиту по два основа.

Ако бисмо тумачили и оно што је законодавац написао и оно што је изоставио али је вероватно желео да каже, ствари би стајале овако: службена лица могу бити узбуњивачи, као и било ко други, када не врше своју службену дужност или када откривају информације које се не тичу њихове службене дужности већ нпр. радног окружења; када вршећи своју службену дужност „откривају информацију“, они не могу бити узбуњивачи; у таквим случајевима, они уживају заштиту „као узбуњивачи“, уколико је према њима предузета штетна радња.

Какве су последице оваквих норми? Када је неко узбуњивач, онда мора, да би остварио заштиту да испуњава услове из члана 5. Закона – да се обрати коме треба, да поступи у одређеном року, а мора да буде испуњен и стандард вероватне истинитости информације. С друге стране, када неко ужива заштиту „као узбуњивач“ не мора да испуни ни један додатан услов, довољно је да је, као у овом случају, „доставио информацију“ и да учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тога. Наравно, он мора, да би уопште могао да тужи на основу овог члана Закона, да докаже да је у конкретном случају вршио службену дужност.

Посебну пажњу заслужује разматрање положаја јавних функционера и штетних радњи које могу предузети према њима. Тако, на пример, државни ревизор, у вршењу своје функције, указује на незаконите радње корисника буџетских средстава (нпр. неког министарства). Затим народни посланици из министрове политичке странке могу покренути иницијативу за разрешење ревизора, позивајући се на неки други основ, који је постојао и раније, али није помињан. Још једноставније, народни посланици могу, као одмазду, да одлуче да ревизору не продуже мандат. Применом Закона о заштити узбуњивача ревизор из овог примера би могао да тврди да се према њему спроводи штетна радња због тога што је указао на кршење закона, вршећи службену дужност. **У оваквим случајевима суд не би могао да пружи заштиту од штетне радње** (што је, иначе у обавези на основу ЗЗУ), **јер штету чине народни посланици вршењем својих уставних овлашћења.** Остаје питање да ли би суд могао да спречи предузимање штетне радње према функционеру које се врши на основу овлашћења из нижих правних аката (нпр. одлука Владе којом се ревизору ускраћује право на коришћење службеног возила).

Тражиоци информација

Члан 9.

Право на заштиту због тражења информације

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.



Коментар:

Давни случајеви узбуњивања, после којих није уследила одговарајућа акција државних органа или подаци о предузетим мерама нису саопштени, побуђују интересовање јавности. Власт која жели да сакрије свој нерад или службеник који жели да избегне одговорност имају мотив да ућуткају оног ко поставља питања. То је вероватни разлог због којег је ова норма, без образложења, унета у Закон. Резултат који је видљив оставља неке недоумице, па и ризике. Прво, **када је реч о „тражењу информације“ остављена је могућност да се појам тумачи врло уско, као тражење документа који је у доба важења овог Закона био достављен „послодавцу“ или „овлашћеном органу“.** То би, на пример, био случај када се тражи копија неке кривичне пријаве или притужбе.

Следеће, шире тумачење би било да је заштићено тражење података о било којој радњи или догађају који је могао бити „информација“, то јест о било којој непрописној или штетној радњи (у складу са дефиницијом из члана 2. Закона), без обзира на то да ли оне потичу од неког узбуњивача. То би могле биле и информације које је утврдио сам државни орган или јавна служба – нпр. податак о повећаном загађењу вода и ваздуха.

Још шире тумачење, за које нема законске потпоре, било би да се пружа заштита и људима који траже податке на основу којих би могли да постану узбуњивачи. На пример, да неко прикупља податке о смртности од одређене болести у дужем периоду, као и о емисијама издувних гасова на том подручју, да би касније узбунио надлежне органе ако утврди корелацију између те две ствари. У извештају са јавне расправе се тврди да је управо то био циљ ове норме: „Оваквом формулацијом обухваћене су све активности потенцијалног узбуњивача у циљу откривања информације, ове активности се не сматрају узбуњивањем али ако лице учини вероватним да трпи штету због тога, може имати заштиту као узбуњивач. Додатно, оваквом одредбом обухваћена је и ситуација када потенцијални узбуњивач затражи правни сасвет. Таква активност, такође, у смислу закона није узбуњивање, али може бити заштићена уколико је лице због тога претрпело штету.“ Иако је добро имати ово тумачење на уму као одраз намера законодавца, оно није преточено на одговарајући начин у законске норме. Тражење података ради будућег узбуњивања није још увек тражење података у вези са „информацијом“. Наиме, „потенцијални узбуњивач“ још увек не зна да ли ће заиста пронаћи нешто што представља кршење прописа или нешто друго подобно за узбуњивање.

Додатно је питање да ли би заштита била пружена ако се траже подаци о поступању по „информацији“, а не само подаци „у вези са информацијом“ (као таквом). У зависности од тумачења по свим наведеним питањима зависи и да ли ће тражиоцу података бити пружена заштита „као узбуњивачу“.

С друге стране, постоје ризици и код пружања заштите. **Иако само тражење података о неком проблематичном догађају заслужује законску заштиту, оно може бити извршено заједно са кршењем неког другог закона.** На пример, тражилац може износити у јавност, заједно са захтевом за објављивањем неких података и личне податке трећих лица, лажне оптужбе за кривично дело и сличне податке. У односу на тај део свог поступања, он не би требало да ужива заштиту. Судаћи по одговорима министра током скупштине дебате, изгледа да је намера да се таква заштита и не пружа, већ да узбуњивачи за евентуално кршење других закона, одговара по одредбама тих прописа.

Незаштићени невољни узбуњивачи



Коментар:

На овом месту, подсећамо на предлог да се Закон допуни посебним чланом који је имао за циљ да заштити „невољне узбуњиваче“ – лица која „информацију“ открију у односу поверења, без намере да се сами обрате „послодавцу“, „овлашћеном органу“ или „јавности“. Тај предлог са јавне расправе и скупштинске дискусије није био прихваћен.

Невољни узбуњивач може бити неко ко информацију открије у „односу поверења“, који је заснован на поштовању правила професионалне етике и заштићен чак и у случају давања информација о кривичним делима (исповест свештенику, лекару или адвокату, Уставом загарантована тајност писма). У случају да тајну сазна непозвана особа, требало би да постоји заштита од одмазде. Право на накнаду штете од лица које је нарушило заштићену поверљивост већ постоји на основу других закона.

У сличној ситуацији су и учесници истраживања чија анонимност бива нарушена.

ЛИЧНИ ПОДАЦИ И ЗЛОУПОТРЕБА

Заштита података о узбуњивачу

Члан 10.

Заштита података о личности узбуњивача

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.



Коментар:

Првим ставом овог члана **уведена је претпоставка да узбуњивач не жели да се зна за оно што је учинио**. Подаци о личности узбуњивача (име, презиме, адреса итд.) као и подаци на основу којих би се могао открити идентитет (нпр. број мобилног телефона или адреса компјутера или електронске поште) морају се штитити, све док се сам узбуњивач не сагласи да буде другачије

Ово је једно од места сусрета ЗЗУ са другим законима, где се може јавити дилема о правилној примени. Одредба ЗЗУ тражи да се пристанак узбуњивача на давање личних података врши у складу са одредбама Закона о заштити података о личности. У доба усвајања ЗЗУ, тај закон је давао могућност давања писане сагласности или сагласности усмено на записник, а за нарочито осетљиве податке искључиво као писану сагласност. Међутим, у члану 12. се предвиђају и случајеви када је допуштена „обрада без пристанка“. **Да ли упућивање на ЗЗПЛ значи и могућност да се поверљивост личних података ипак наруши из разлога предвиђених тим законом?** То би било нелогично, јер би се онда изгубила сврха посебних правила о заштити података о личности узбуњивача (могао се и без тога применити ЗЗПЛ). С друге стране, током расправе о ЗЗУ више пута је истакнуто да се он не ставља изнад других закона, и да се они и даље примењују на месту сусрета два правна акта.

У другом ставу је обавеза чувања тајности података проширена и на „свако лице које сазна податке“. Остаје проблем практичне природе – да ли ће свако лице које сазна податке о узбуњивачу заиста бити кадро да препозна да је реч о подацима које мора да чува. С обзиром на формулацију повезаног става 1, упитно је и **да ли обавеза чувања података о узбуњивачу односи само на случајеве када је информација прво достављена „послодавцу“ (овлашћеном лицу за пријем информације), или се протеже и на друге видове узбуњивања**, на случајеве када је информација подељена са спољним надлежним органом или чак и са јавношћу (а идентитет није свима познат).

Трећи и четврти став говоре о ситуацијама када се идентитет узбуњивача ипак открива. Лице овлашћено за пријем информације (поново се помиње само особа код „послодавца“, а не и неко ко прима информацију у надлежном спољном органу) дужно је да приликом пријема

информације, обавести узбуњивача да његов идентитет може бити откривен надлежном органу под одређеним условима. То су ситуације када без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа.

Оно што представља ризик за узбуњиваче и изазов за примену Закона јесте питање **у којим ситуацијама поступање органа „не би било могуће“**? Да ли ће се под то подвести и ситуације када би орган могао и без података о узбуњивачу да настави да испитује спорну ситуацију али би му то било теже? Како год било, **давање могућности да се тајност личних података узбуњивача наруши из било којег разлога представља недоследно решење**. Наиме, истовремено са тим Закон оставља могућност анонимног узбуњивања.

Помињање података о мери заштите учесника у кривичном поступку је можда примерено у неким случајевима узбуњивања, али не и у свим ситуацијама када се оно врши, тако да би испуњавање ове законске обавезе могло бити и апсурдно.

Последњи став овог члана забрањује да се подаци о узбуњивачу саопште „лицу на које се указује у информацији“. То може бити лице на које се указује као на могућег прекршиоца закона али и било које друго лице које се помиње у вези са тим (нпр. сведок, случајни учесник догађаја). Могућа су различита тумачења зато што је норма недоречена – било би јасније да је речено „лицу на које се указује у информацији као на виновника“. Другу дилему стварају ситуације када „лице на које се указује“ није идентификовано именом и презименом већ се указује на то да кривица лежи на припаднику неке групе (нпр. службеници запослени у неком сектору).

И од овог правила је предвиђен изузетак. Подаци о узбуњивачу се ипак морају дати и таквом лицу, ако је посебним законом тако одређено. И овде, као и на другим местима, правила из ЗЗУ се повлаче пред правилима која су постављена другим законом, без изузетка.

Злоупотреба узбуњивања

Члан 11.

Забрана злоупотребе узбуњивања

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.



Коментар:

Први вид злоупотребе коју законодавац препознаје је „достављање“ информације за коју узбуњивач зна да није истинита. Занимљиво је да се користи појам „достављање“ уместо „откривање“ на овом месту, и вероватно је реч о грешци, а не намери законодавца.

Појам истинитости није довољно разјашњен у Закону, што може створити проблеме у примени. Он се могао допунити тако што би се прецизирало да обухвата тачност, потпуност и ажурност. На пример, када се узбуњивање врши достављањем неког документа који указује на повреду прописа, без икаквих коментара од стране узбуњивача, без сумње ће бити „истинито“ да је тај документ сачињен и да он указује на кршење закона. Али, такође може бити истинито (а узбуњивач то не наведе, иако му је познато, нити достави друге документе којима располаже), да је документ касније допуњен и да је незаконитост отклоњена. Оваква прецизирања би с друге стране, могла да створе неке нове проблеме – неки узбуњивачи би се питали да ли испуњавају законске услове и можда би се уздржали од узбуњивања.

Одредба става 2. је нелогична. Наиме, лице може тражити корист за себе или за другога без обзира на то да ли је истовремено и да ли је уопште тражило неко поступање у вези са информацијом. То може учинити и лице које је само доставило информацију о повреди прописа, а без захтева да се повреда отклони. Актуелна одредба носи са собом ризик да неке злоупотребе, које је законодавац желео да спречи, остану „испод радара“.

Закон каже да се злоупотребљава узбуњивање када се тражи противправна корист. Та се корист може тражити за себе или за другога (није изричито наведено). Нису наведене ни неке сродне ситуације, а питање је да ли би се оне могле обухватити актуелним појмом злоупотребе. На пример, узбуњивач може тражити да се некоме нанесе штета или да се повреде нечија права, а да при му при том то не доноси никакву корист.

И у садашњем тексту главне дилеме могу настати око **тумачења појма противправне користи – да ли је то било која корист која узбуњивачу не припада на основу прописа или само она корист чије би стицање било изричито забрањено на основу неког прописа?** На пример, ЗЗУ не познаје институт награде за узбуњивача који значајно допринесе уштедама или остваривању јавног прихода. Уколико такав узбуњивач изнесе захтев да му се исплати 10 % од новца који ће се слити у буџет на основу података које је доставио, орган власти таквом захтеву неће изаћи у сусрет, јер за то не постоји правни основ. С друге стране, ни једним (другим) законом није забрањено грађанима да подносе такве захтеве државним органима, па би се могло тврдити да захтев није противправан.

Дилеме у примени Закона могу бити нарочито велике када захтев није изричит, већ формулисан на неки индиректан начин, као молба, очекивање, упит, наговештај да постоје додатне информације, или када се захтев односи на добијање неког друштвеног признања, какво орган и иначе може да додели узбуњивачу ако о томе донесе посебну одлуку.

С обзиром на то да законитост поступања није услов да се неко понашање окарактерише као узбуњивање, као што смо указали у коментару дефиниција, тако и особа која злоупотребљава узбуњивање, на основу члана 11. Закона, ипак носи назив узбуњивач. Иако злоупотребитељи неће на крају добити законску заштиту, већа сама чињеница да носе назив „узбуњивач“, утицаће негативно на перцепцију јавности и морал савесних узбуњивача.

ПОСТУПАК УЗБУЊИВАЊА

Врсте

Члан 12.

Врсте узбуњивања

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.

Коментар:

У овом члану су дефинисани поједини видови узбуњивања (унутрашње, спољашње и узбуњивање јавности). Терминологија није потпуно адекватна, јер такозвано „унутрашње узбуњивање“ јесте унутрашње само за неког ко је иначе део тог колектива, за запослене, руководиоце, власнике предузећа. За пословне партнере и кориснике услуга то је обраћање спољном органу. Узбуњивање је и тада „унутрашње“ само утолико што се решава унутар институције у којој је проблем настао или је идентификован.

Да би се правилно извршило унутрашње узбуњивање, узбуњивач би требало да се обрати „послодавцу“. Зачуђујуће, Закон о заштити узбуњивача даје премало информација о томе који је „послодавац“ „онај прави“. Наиме, у самој дефиницији „послодавца“ говори се само о томе који све органи, организације, правна лица и привредни субјекти могу бити „послодавци“ у смислу ЗЗУ. **Дефиниција**, међутим, **не садржи критеријуме за одређивање послодавца којем се узбуњивач обраћа**, нити се ти критеријуми могу наћи у другим одредбама. На основу члана 5. ст. 1. т. 1) „узбуњивање се врши код послодавца...“, али се не прецизира који би то „послодавац“ требало да буде. Било би логично да је „послодавац“ у ствари препознат и терминолошки и нормативно као орган, организација или правно лице код кога је дошло до повреде прописа, угрожавања јавног интереса или настанка штете.

У одсуству других критеријума, „надлежни“ послодавац се може установити обрнутим путем – на основу повезаности (радно или друго ангажовање, пословна сарадња и слично). Сам **проблем на који се указује у узбуњивању може да буде у вези са неким другим „послодавцем“ или са неким лицем које нема то својство**. Примера ради, замислимо да је запослени у Министарству културе у Београду, листајући списе предмета о обнови једног манастира, случајно набасао на податак који указује да општина са југозапада Србије није поштовала Закон о јавним набавкама тако што није донела обавезан интерни акт. Доношење тог акта није питање које тај службеник разматра у оквиру својих службених дужности, нити те провере спадају иначе у надлежност Министарства културе. Уколико службеник из примера жели да ову информацију открије и да након тога има својство узбуњивача, он се може обратити једино овлашћеном лицу у свом министарству, а никако овлашћеном лицу за поступање унутар општине где је дошло до незаконитости или органу који је надлежан да контролише рад локалне самоуправе. Наиме, службеник министарства се са локалном самоуправом не налази ни у каквом односу који Закон препознаје као предуслов за узбуњивање – нити је тамо радно ангажован, нити користи услуге удаљене општинске управе, нити са њом остварује пословну сарадњу. Ово је једна од апсурдних последица законске дефиниције које условљава узбуњивање постојањем неког облика претходне повезаности узбуњивача са „послодавцем“. Алтернатива би била још лошија – да се тумачи како службеник министарства уопште не може постати узбуњивач када обелодањује податак о злоупотребама у општини, јер та информација није у вези са „његовим радним ангажовањем“.

Код органа и организација са сложеном структуром може бити спорно да ли је неко узбуњивање унутрашње или спољашње. Тако, у оквиру неког јавног предузећа, обраћање надзорном одбору суштински је спољашње узбуњивање, иако се одвија у оквиру истог правног лица, јер је надзорни одбор, као један од органа предузећа, има одређене контролне надлежности у односу на директора. Пошто Закон не прави питање око тога да ли ће се узбуњивач прво учинити унутрашње или спољашње узбуњивање, ова дилема нема практичан значај за узбуњивача. Међутим, са становишта испуњавања обавеза од стране самог органа разлика постоји. Наиме, неке се обавезе односе искључиво на „послодавца“ и овлашћено лице за пријем информација, а не и на (спољни) „овлашћени орган“.

Одредба која се односи на обавештавање јавности је циркуларна – „Узбуњивање јавности је откривање информације јавности“. Појам „јавност“ није дефинисан у Закону, нити је био образложен у његовом предлогу.

Обавезни елементи

Члан 13.

Садржина информације

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.



Коментар:

Члан 13. на другачији начин користи појмове у односу на уводне дефиниције. Овде се под појмом „информација“ у ствари подразумева (мада се не каже изричито) документ (допис, порука, белешка која се даје на записник ...) у којем узбуњивач разоткрива „информацију“ (у смислу члана 2. Закона). На такав закључак упућују одредбе става 1. у којем се каже које податке тај документ мора да садржи, као и става 2. у којем се наводи које податке може (а не мора да садржи).

С друге стране, појам „информација“ у члану 2. Закона је одређен као предмет узбуњивања – „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“. У дефиницијама **информација није идентичан појам са документом који узбуњивач упућује када врши узбуњивање.** Тај документ садржи „информацију“ (на пример, опис неког кривичног дела или повреде људског права), али и друге податке – нпр. потпис самог узбуњивача, разматрање неких других питања која је узбуњивач довео у везу са самом „информацијом“.

Наравно, било би далеко боље да су уместо термина „информација“ и у једном и у другом случају одабрани други изрази који стварају мање могућности за забуну.

Закон не даје јасан одговор на питање **да ли је достављање обавештења о некој повреди прописа, које се врши на основу неког другог прописа** (кривична пријава, иницијатива за покретање прекршајног поступка, ургенција или представка председнику суда, приговор на квалитет продате робе или пружене услуге), **такође узбуњивање?** Са становишта законске дефиниције таква обраћања могу испуњавати све услове да се сматрају узбуњивањем – открива се информација о некој незаконитој или штетној радњи, то се чини „послодавцу“ или „овлашћеном органу“, а између лица које тако поступа и органа у којем је дошло до повреде или штете постоји неки од односа (радни, пословна сарадња итд.) који Закон тражи. Питање

није само теоријско. Напротив, већ када је реч о форми обраћања ЗЗУ и други пропис могу доћи у колизију. Намере законодавца нису биле довољно јасне, па се не може са сигурношћу рећи ни да ли су оне исправно преточене у правила.

Ништа мање важни од потписа могу бити други лични подаци које ће узбуњивач навести или не. Наиме, није могуће пружити законску заштиту узбуњивачу, ако не постоји поуздан начин да се утврди да је баш то лице извршило узбуњивање. Тако нешто није могуће учинити ако сам узбуњивач не остави податке на основу којих се може утврдити његов идентитет. С друге стране, уколико узбуњивач не остави податке о себи, мање су шансе да ће му заштита уопште бити потребна, то јест, да ће према њему бити предузета штетна радња. Лица која не оставе овакве податке о себи могу бити изложени штетној радњи једино ако се њихов идентитет накнадно открије, на пример, кроз истрагу коју у ту сврху спроведе кривац на кога су указали. **Прави узбуњивач у таквим ситуацијама може имати интереса да у таквим ситуацијама негира да је он узбунио.** Не само да би се тако лакше ослободио одмазде, већ и зато што је много лакше остварити законску заштиту као „погрешно означени узбуњивач“, него као прави, јер за њега не важе услови за пружање заштите (рокови, истинитост информације, неусловљавање, тајни подаци).

„Послодавац“ и „овлашћени орган“ **дужни су да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, „у оквиру својих овлашћења“.** И овде се као проблем јавља питање **неразјашњеног односа ЗЗУ и других закона.** Норма би се могла тумачити тако да су послодавац и овлашћени орган увек у обавези да поступају по анонимном обавештењу. Дакле, чак и у случају да им други пропис то забрањује (нпр. да постоји одредба према којој орган не поступа по анонимним представкама). Друго могуће тумачење би било да фирма или орган који се нађу у оваквој ситуацији поступају по својим овлашћењима из другог прописа. Ако је тим другим прописом забрањено поступање по анонимним представкама, онда неће имати обавезе ни по узбуњивачким обраћањима те врсте.

Отворено је питање **шта се подразумева под поступањем, у којем тренутку ће послодавац и овлашћени орган испунити ову своју обавезу.** Другим речима, да ли ће бити довољно да орган уради било шта након обраћања узбуњивача или ће бити обавезан да случај испита до краја и предузме све мере које има на располагању. Сасвим је могуће да је садржина обавезе поступања органа прописана неким другим актом. Међутим, то овде није питање – дилема је **да ли Закон о заштити узбуњивача доноси неке новине у односу на обавезе које би послодавац или овлашћени орган имао и да овај закон никада није донет?**

Било би добро да је прописан минимум радњи које би требало да предузме орган којем се узбуњивач обрати. На пример, то би могла да буде дужност да се провери да ли су наводи о повреди прописа или другој опасности по јавни интерес поткрепљени доказима, обавеза да се утврди да ли је до повреде заиста дошло, да обавести узбуњивача о исходу провера, покрене поступак за кажњавање одговорних и накнаду штете итд. Такве норме би значајно употпуниле постојеће „рупе у систему“, бројне ситуације када се орган надлежан за поступање изговара тиме што му обавезе нису стриктно прописане.

Питање намере да се изврши узбуњивање и свести да се делује као узбуњивач не помиње се у ЗЗУ. У неколико одредаба са имплицитно претпоставља да је узбуњивач лице које је свесно те улоге (нпр. указивање на виновника повреде прописа или јавног интереса, потписивање „информације“). Међутим, ни једна од дефиниција или других одредаба Закона не тражи од узбуњивача да демонстрира свест или намеру узбуњивања. Са становишта заштите узбуњивача нема разлике – лице треба да се штити од одмазде било да је желело да узбуни или не. Међутим, са становишта обавеза које имају послодавци и овлашћени органи, веома је значајно да буду у прилици да препознају да је реч о узбуњивању. **Ризик да се узбуњивање не препозна је нарочито велик када се откривање информације врши као споредна ствар у неком дужем допису или другом виду обраћања.** На пример, достављање студије о јавним набавкама током претходне године свим релевантним институцијама у Србији (укључујући и органе који су надлежни за поступање у случајевима неправилности) може да представља „откривање информације“ уколико се у студији наводе и конкретни примери кршења закона који раније нису били познати. Ако ова повреда није била истакнута у први план, већ наведена као један од примера на 54. страници текста, није реално ни оправдано тражити од надлежног органа да по таквом узбуњивању поступи.

Унутрашње узбуњивање

Обавезе

б) Унутрашње узбуњивање

Члан 14.

Обавезе послодавца

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.



Коментар:

И поред одредаба овог члана остају неке нерешене дилеме које се тичу односа између ЗЗУ и других закона. Тако, дужност органа и фирми да „у оквиру својих овлашћења“, предузму „мере ради отклањања утврђених неправилности“ може се тумачити као обавеза да ураде све што се може (ангажују све капацитете). Друго тумачење би било да „у оквиру својих овлашћења“, између осталог, одлуче да ли ће и у којој мери испитивати одређену сумњу на незаконитост и утврђивати чињенице. Разлике у исходу примене једног или другог начела могу бити драстичне.

Уз ову апсолутну заштиту анонимности још је чудније што је исти закон предвидео више ситуација у којима се може или чак мора открити идентитет оног узбуњивача који је под именом и презименом комуницирао са органом у који има поверења, али није желео да за њега сазнају и други.

Да би систем узбуњивања добро функционисао битно је да потенцијални корисници буду са њиме добро упознати. Зато је корисна одредба која обавезује послодавца да достави обавештење запосленима о правима која уживају на основу овог закона. Било би свакако корисно да је прописана обавеза да се те информације објаве и на интернет страници „послодавца“. У вези са овом одредбом поново се примећују штетне последице писања закона из визуре радног права – иако би Закон требало једнако да штити и друга лица (кориснике услуга, пословне сараднике, мале акционаре и слично), **обавештење се доставља само радно ангажованима; нема механизма који би био предвиђен за обавештавање других потенцијалних узбуњивача о њиховим правима.** Тај пропуст има значајног утицаја и на остваривање једног од циљева који је Закон требало да оствари, и који је нарочито био потенциран у образложењу – пријављивање корупције. О тој појави свакако значајно могу да посведоче пословни партнери и корисници услуга институција јавног сектора, а њихово превентивно обавештавање, макар на елементарном нивоу (огласна табла, интернет сајт), није прописано „послодавцу“ као обавеза.

Поступак

Члан 15.

Поступак

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.



Коментар:

Логично је да послодавац не може имати никакве обавезе за поступање уколико није ни примио информацију. Међутим, безрезервно везивање права на заштиту узбуњивача за достављање (пријем) информације од стране послодавца, може дати предност онима који се свете узбуњивачу. Такав послодавац може тврдити да никада није ни примио информацију и да стога његова потоња радња којом се шкоди узбуњивачу не може имати никакве везе са тим шта је овај (наводно) послао као информацију.

У Закону је остало неразјашњено једно од битних питања: **да ли је поступак узбуњивања поступак који је посебан у односу на све друге поступке који су постојали од раније код органа, организација и фирми или који ће бити успостављени у будућности или је узбуњивање радња која се може извршити и у оквиру неког другог уређеног поступка?** У прилог другом тумачењу иду и закључци на основу одредаба које су већ коментарисане. Тако, изјава намере узбуњивања није елемент који се тражи као обавезан део тог чина; дефиниција узбуњивања говори о откривању информације о одређеним темама послодавцу, овлашћеном органу или јавности, не искључујући при том било који вид и канал којим се може пренети иста та информација у неком другом поступку.

Уколико се прихвати ово шире тумачење, које би по нашем мишљењу било ближе ономе што је у Закону написано (без обзира на то да ли су намере законодавца можда биле другачије, као што би се могло закључити на основу неких образложења за одбијање амандмана), то би имало и једну негативну последицу. Наиме, лица која се користе истим правним средством би имала у неким ситуацијама различита права у зависности од тога да ли испуњавају услове да се сматрају узбуњивачима или не.

Значајно средство у рукама узбуњивача, које би требало да натера „послодавце“ да озбиљније схвате унутрашње узбуњивање, јесте овлашћење да захтевају и добију обавештења о току и радњама предузетим у поступку, да изврше увид у списе предмета и да „присуствују радњама у поступку“. Ова **овлашћења узбуњивача нису ограничена ничим, иако би томе можда било места**. Наиме, лако је замислити ситуације у којима би се у поступку поведеном на основу узбуњивачеве информације могли изнети и неки подаци који указују на узбуњивачеву кривицу у некој другој ствари. Било би примерено да се та ствар делимично испита и сачувају потенцијални докази пре него што се узбуњивач обавести о свему, а тако нешто није могуће извести уз ничим ограничено право узбуњивача да оствари увид у списе предмета и радње које се предузимају у поступку.

Интерни акт

Члан 16.

Општи акт послодавца

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.



Коментар:

Доношење интерног акта о узбуњивању је обавезно за послодавце који имају више од десет запослених. У питању је још једна одредба код које је дошао до изражаја радноправни карактер закона. Без обзира на то колико много имали корисника услуга или малих акционара који би могли да се појаве као узбуњивачи, органи и фирме са мањим бројем запослених неће морати да доносе посебан акт о унутрашњем узбуњивању.

Други став прописује обавезу постављања овог акта „на видном месту“, као и на интернет страници „ако постоје техничке могућности“. **Било би корисно да је, слично као и за објаву у просторијама, Закон прописао обавезу да се правилник и на интернету нађе на видном месту**, јер се неретко дешава да важни документи буду објављени на делу сајта до кога треба проћи много корака.

Преостале одредбе овог члана су сувишне. Акти ниже правне снаге не смеју бити у супротности са актима више правне снаге. Њима се не може умањити обим права или ускратити неко право које проистиче из закона.

Члан 17.

Подзаконски акт министра

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.



Коментар:

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. Правилник је 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 обрате органима власти и изнесу сумње у корупцију и друге незаконитости. Међутим, ни тај начин комуницирања није допуштен на основу овог правилника!

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. 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.

Решење према којем „овлашћено лице“ зауставља свој рад након што „предложи мере“, када се повеже са тиме да ови предлози никога 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 поступци 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.

Спољашње узбуњивање

Члан 18.

в) Спољашње узбуњивање

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 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 истовремено 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.



Коментар:

„Овлашћених органа“, код којих се врши „спољашње узбуњивање“, може бити више, с обзиром на надлежности које имају и на сложеност проблема на који указује узбуњивач. Проблем за узбуњиваче је одсуство обавезе да послодавци објаве информације о томе који су спољни овлашћени органи надлежни за поступање у неким типичним ситуацијама у којима се може очекивати да дође до узбуњивања.

Правила о обраћању из ст. 2. овог члана се на први поглед чине логичним – ако узбуњивач има сумњу да је корумпиран неки службеник у контролном органу, обратиће се руководиоцу тог органа; ако сумња у корумпираност руководиоца, обратиће се руководиоцу органа који је овоме непосредно надређен. Међутим, иза те логичне поставке крије се доста недоумица и нелогичности.

У неким ситуацијама узбуњивач неће имати јасно дефинисану сумњу у руководиоца „овлашћеног органа“, већ на тај орган у целини (нпр. зато што дуго нису одлучили у неком предмету), па би било добро да је и та могућност поменута. Друго, у неким ситуацијама исти проблем може да се решава код више спољних контролних органа (нпр. буџетска инспекција Министарства финансија и Управа за јавне набавке). Нема разлога да се узбуњивач који сумња и на министра финансија обраћа обавезно вишој инстанци, треба му указати на могућност да се обрати и другом контролном органу – у овом случају Управи за јавне набавке. Најзад, ако се врши обраћање непосредно надређеном органу, није неопходно, а често није ни целисходно да се то обраћање врши руководиоцу институције, довољно ће бити обраћање органу.

Када је реч о контролним органима, у многим ће ситуацијама већ постојати дужност да поступи на одређени начин и у одређеном року када им буде пријављена нека врста незаконитости или други проблем. У вези са тим није решено питање шта ће се догодити када су та два рока различита. Додатан проблем представља то што ће орган имати различите рокове за поступање када исту ствар пријављују грађани који немају својство узбуњивача и они који га имају.

Штета је што доношење ЗЗУ није искоришћено да се прецизирају обавезе државних контролних органа за поступање у оним случајевима који њиховим матичним законима нису довољно уређени. Између осталог, могло се предвидети да ће, ако то није у супротности са обавезама утврђеним другим законом, контролни орган бити у обавези да утврди истинитост навода о повреди прописа, угрожавању јавног интереса, штети или другим опасностима из члана 2. т. 1) на које је узбуњивач указао као и онима на које пази по службеној дужности; да предузме мере за спречавање, односно отклањање повреда и опасности; да утврди ко је одговоран за повреде и опасности које су настале; да покрене одговарајући поступак против одговорног лица; да покрене одговарајући поступак за накнаду штете која је настала услед повреде и опасности.

Ситуација коју описује ст. 4. овог члана је правно и логички немогућа. Наиме, дефиниција „овлашћеног органа“ обухвата и његову надлежност за поступање, тако да је немогуће да орган који је надлежан буде уједно и ненадлежан. Када се стави на страну ова термилошка забуна, имамо решење према којем ће орган који је примио обавештење о повреди неког прописа, при чему сам нема надлежности за његово даље испитивање, проследити информацију надлежном органу. Рок за такво поступање је једнак року за поступање по информацији – 15 дана. О томе такође обавештава узбуњивача. Међутим, како је за такву врсту прослеђивања потребна и узбуњивачева сагласност, лако се може догодити ситуација да орган пробије рок. Због тога би било од користи да је рок за поступање по информацији краћи, или да је рок за прослеђивање дужи.

У ставу 7. је прописано да је овлашћени орган дужан да на захтев, узбуњивачу пружи обавештења о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку. Та обавеза је међутим ограничена завршном синтагмом, „у складу са законом“. Она би се могла тумачити као да узбуњивач ужива поменута права, ако је већ прописано да их узбуњивач има у неком другом закону. Међутим, у том случају би норма била сувишна, јер не би доносила никакву новину у правном систему. Друго могуће тумачење, које би дало неког смисла овој одредби, било би да узбуњивачи имају право на добијање обавештења, остваривање увида и слично, али само у случају да је неким другим законом прописано да неко (нпр. странке у поступку) има право да добија таква обавештења и оствари такав увид, па се и узбуњивачима признаје статус лица која имају такво право.

Исте дилеме се јављају и у вези са обавезом органа да обавести узбуњивача о исходу свог поступка. Пошто се обавештавање врши „у складу са законом“, ако је неки други закон предвидео такву дужност, она ће и овде постојати, иначе не. Примењиваће се рокови који су прописани у том другом закону (овде нису прописани). Треће могуће тумачење, које би донело смислено решење, али има најмање потпоре у тексту ЗЗУ, било би да се „у складу са законом“ тумачи као „ако законом није забрањено“.

Узбуњивање јавности

Члан 19.

г) Узбуњивање јавности

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.



Коментар:

Било би добро да је као разлог који апсолутно оправдава одлазак у јавност без обраћања другим институцијама предвиђен још један – објављивање информације која би и иначе морала да буде објављена (али није). На пример, органи власти морају да објављују на Порталу јавних набавки и свом сајту одговоре на питања заинтересованих лица у вези са конкурсном документацијом. Уколико то не учине, сасвим је оправдано да те информације узбуњивач објави било где, без претходног обраћања било коме у самом наручиоцу, Управи за јавне набавке или другом контролном органу.

Узбуњивачи имају право да оду у јавност и у другим ситуацијама, али тада морају задовољити још један услов да би остварили право на заштиту – да су се претходно обратили послодавцу или овлашћеном органу. Закон не поставља у том смислу никаква даља ограничења – узбуњивач може послати мејл са обавештењем овлашћеном контролном органу или овлашћеном лицу послодавца, а секунд касније исто то обавештење проследити свим медијима у земљи. Такво решење се чини нецелисходним, јер излаже послодавца и контролне органе притиску и пре него што се покаже да је то нужно. Било би смислено да је остављен неки разуман рок за поступање овлашћеног органа, па да тек након тога узбуњивач изађе у јавност. Наравно, када постане очигледно да орган не води правилно поступак, нема разлога да се чека протек ни прописаног ни неког другог разумног рока.

Најзад, постоје и ситуације када је узбуњивачима забрањено да иду у јавност, било то пре или после обраћања послодавцу и контролном органу. О њима се говори у члану 20.

Подаци означени као тајни

д) Поступање са тајним подацима

Члан 20.

Узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци

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.

Коментар:

Када се норме Закона о тајности података укрсте са одредбама ЗЗУ може се закључити да **садашњи правни оквир, начелно, искључује могућност узбуњивања јавности у случају да се ради о информацији у којој су садржани тајни подаци.** Узбуњивач тада мора да се обрати послодавцу, а ако овај не поступи у року од 15 дана, онда и овлашћеном органу (могуће је и директно обраћање спољном овлашћеном органу у случају сумње да је и руководилац „послодавца“ део проблема). Свако другачије поступање водило би ускраћивању заштите по ЗЗУ, а можда и кривичној одговорности.

Посебан опрез узбуњивача је потребан у ситуацији када се ради о тајним подацима из чл. 3. Закона о тајности података који утврђује да се „тајним податком не сматра податак који је означен као тајна ради прикривања кривичног дела, прекорачења овлашћења или злоупотребе службеног положаја или другог незаконитог акта или поступања органа јавне власти.“ Неки документ може бити означен као тајан, а то никад није ни требало да буде јер је тајност означена ради прикривања кривичног дела. Чак и када узбуњивач има снажних разлога да верује да је тајност погрешно означена из наведених разлога, он не би био потпуно сигуран да неће одговорати ако узбуни јавност, све док надлежни орган не утврди да је ознака тајности злоупотребљена. **Пред узбуњивачем ће у тренутку када доноси одлуку стајати само акт на којем је тајност већ означена, а не и поуздана сазнања о мотивима оног ко је донео одлуку о одређивању поверљивости.** Тек након што овако одређена ознака тајности буде опозвана, узбуњивач потпуно безбедно може узбунити јавност и уживати заштиту у случају да су испуњени други услови из ЗЗУ.

У вези са начинима престанка тајности, Законом о тајности података није уређена процедура утврђивања да је документ већ учињен доступним јавности и да му из тог разлога треба укинути и ознаку тајности. У контексту евентуалне кривичне одговорности узбуњивача за одавање тајне, **могло би се стога закључити да такве одговорности не може бити уколико узбуњивач поново обелодани неки „тајни“ податак који је „учињен доступним јавности“ на било који начин и од било кога.** С друге стране, упитно је да ли би се то сматрало узбуњивањем, јер се информација не открива по први пут.

Приликом доношења ЗЗУ пропуштена је прилика да се ствари помере са мртве тачке у погледу решавања докумената који су погрешно означени као тајни. Неки од разлога су представљени током скупштинске дебате поводом поднетих амандмана. Наиме, пред народним посланицима се налазио и амандман који је апсолутну забрану узбуњивања јавности предвиђао само у ситуацијама када је утврђен највиши степен тајности – „државна тајна“, који се одређује „ради спречавања настанка неотклоњиве штете по интересе Републике Србије“. У свим другим случајевима узбуњивање јавности тајним подацима било би допуштено, према том амандману под два општа услова – да се таквим узбуњивањем не наноси већа штета од штете на коју се указује у информацији и да се циљ узбуњивања не може постићи без објављивања заштићеног податка.

Такву промену Влада није прихватила „из разлога што је решење предложено амандманом у супротностима са прописима којима је уређена тајност података“.

Оцена о опасности од колизије закона је била несумњиво тачна и реч је о ситуацији коју треба избегавати. У ситуацији када постоји проблем, као што је случај у Србији са нормама о тајности података, тај проблем би требало решавати. Свакако би било боље је да се то чини прецизирањем правила у Закону о тајности података, него у Закону о заштити узбуњивача.

Овако су узбуњивачи, када је реч о заштити при обелодањивању тајних података остали на истом несигурном терену на којем су се налазили и пре него што је ЗЗУ донет.

Став 2. сужава значење појма „тајни подаци“ само на оне који су означени као тајни „у складу са прописима“, то јест Законом о тајности података и другим релевантним прописима. То би значило да се ограничења за узбуњивање са тајним подацима не примењују у случајевима када узбуњивач поуздано зна да податак није означен као тајна на законити начин. Међутим, поставља се питање који би извор сазнања могао бити поуздан?

Одредба става 2. није решила проблем неосноване тајности, већ га је само изместила у област примене Закона о тајности података, где такође постоји нерешен проблем. Наиме, **сасвим су могуће и вероватне ситуације у којима податак јесте означен као тајан, али узбуњивач има разлога да сумња да је то учињено у складу са прописима**, као и ситуације у којима узбуњивач једноставно не зна и нема начина да сазна да ли је означавање тајности иницијално учињено у складу са прописима, али сматра да би требало да информацију подели са другима. Одредба ЗЗУ не нуди решење за такве дилеме узбуњивача.

Узбуњивач према ставу 4. стиче право да се обрати спољном контролном органу („овлашћени орган“) тек ако послодавац пропусти да у року од 15 дана поступи по информацији, ако уопште не одговори или не предузме мере из своје надлежности. Овде **није јасно када наступа рок за обраћање спољном органу ако је узбуњивач добио одговор у року од 15 дана из којег се види да је послодавац некако поступио**. Као разлог да се изврши обраћање овлашћеном органу тада остаје непредузимање мера из надлежности послодавца. Ако су негде прописани рокови послодавцу за предузимање одређених мера, то и овде може бити релевантно. Међутим, ако за предузимање тих мера нису прописани рокови, ствар се може тумачити тако да узбуњивач може да се спољном органу обрати одмах, или потпуно супротно – да му се не може обратити никад.

КАКО СЕ ШТИТЕ УЗБУЊИВАЧИ?

Стављање у „неповољнији положај“

Глава IV.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Члан 21.

Забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај

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.

Коментар:

„Стављање узбуњивача у неповољнији положај“, је један од облика „штетне радње“, али тај појам није дефинисан. С обзиром на коришћење компаратива, **било би логично помислити да је реч о положају који је неповољнији у односу на нешто** (положај који би узбуњивач имао да нема одмазде), **или у односу на некога** (положај који је неповољнији у односу на друге запослене, кориснике услуга и слично). Бројни „примери“ који су излистани нису од помоћи да се утврди шта је законодавац желео да постигне, јер су само идентификоване области у којима може доћи до „стављања у неповољнији положај“ (нпр. при исплати награда и отпремнина), а не и критеријуми за одређивање да је положај заиста такав.

Став 2. означава као ништаве одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право или се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем. Као један од примера таквог општег акта у извештају са јавне расправе наводи се колективни уговор. Није, међутим, јасно на који би начин ова ништавост била утврђена. Уставни суд може ставити ван снаге одредбу неког општег акта уколико је супротна закону, што би и овде могао да буде случај. Међутим, у поступку пред Уставним судом се акт не оглашава ништавим, већ неуставним/незаконитим. У Закону у управним споровима се акти оглашавају ништавим, али само појединачни. У вези са тим је остало нејасно због чега је у ЗЗУ ништавост прописана само за опште, а не и за појединачне акте који узбуњивачима наносе штету.

Накнада штете

Члан 22.

Накнада штете због узбуњивања

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



Коментар:

Овај члан Закона је сувишан. И да одредбе нема, узбуњивач би имао право на накнаду штете на основу Закона о облигационим односима. Одредба о накнади штете би имала смисла једино ако се овим законом предвиди више права за узбуњивача од оног што гарантује ЗОО. То би могло бити давање гаранције узбуњивачу да ће у сваком случају, када то захтева, добити правичну новчану накнаду, то јест, да суд неће донети одлуку из чл. 185. ст. 4. ЗОО о „успостављању ранијег стања“, иако је узбуњивач захтевао накнаду у новцу. Ова гаранција би била нарочито корисна за узбуњиваче који се на радном месту суочавају са „тихим бојкотом“ или другим видом одмазде који је тешко недвосмислено доказати. Према одредби члана 185. ЗОО, одговорно лице је дужно да успостави стање пре настанка штете. Када успостављање ранијег стања не уклања штету потпуно, одговорно лице остатак надокнађује у новцу. Кад успостављање ранијег стања није могуће, или кад суд сматра да није нужно да то учини одговорно лице, суд одређује да одговорно лице исплати оштећенику одговарајућу своту новца на име накнаде. Суд оштећенику досуђује накнаду у новцу када он то захтева, изузев ако околности датог случаја оправдавају успостављање ранијег стања. Амандман који је имао за циљ да смањи простор за слободну оцену суда код доделе тражене накнаде (уместо нпр. враћања на рад) је одбијен као непотребан „будући да је Законом о облигационим односима детаљно уређен институт накнаде штете“.

Правила поступка

Члан 23.

Судска заштита узбуњивача

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.

Обуке

Члан 24.

Састав суда

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

Члан 25.

Поседовање посебних знања у вези са узбуњивањем

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.



Коментар:

Програм обуке није обухватио сва релевантна питања за узбуњивање и заштиту узбуњивача. **Недостаје детаљније разматрање примене других прописа који долазе у додир са ЗЗУ.** Изузетак је део обуке који се односи на поступање са тајним подацима. Поред тога **време које је одређено за похађање обуке је прекратко** да се обухвате све битне теме.

Тужба

Члан 26.

Садржина тужбе

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.



Коментар:

Када се штетна радња предузима према запосленима, за очекивати је да ће се то често дешавати кроз доношење појединачних аката послодавца којим се решава о правима, обавезама и одговорностима. Због тога је споран законски концепт у којем је управо оспоравање ових аката изузето из општег режима заштите узбуњивача. Такво изузимање би било лакше бранити да је постављено исто правило за све друге правно уређене поступке, и у вези са свим другим

појединачним актима. Чини се да је то још једна од последица фокусираности на радноправну страну заштите узбуњивача, и да приликом писања Закона питању примене евентуалних других поступака ради заштите узбуњивача од штетних радњи није разматрано у једнакој мери. Ово издвајање није аргументовано ни у извештају са јавне расправе.

Узбуњивачи у радном спору

Члан 27.

Права узбуњивача у посебним поступцима

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.

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.

Мирно решавање спора

Члан 28.

Упознавање странака са правом да реше спор путем посредовања

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.



Коментар:

Ово је једна од многих одредаба Закона, за коју је остало необразложено зашто је уопште потребна. У вези са овим питањима, члан 11. ЗПП (који се сходно примењује и на заштиту узбуњивача) већ прописује „да ће суд да упути странке на медијацију или на информативно рочиште за медијацију, у складу са законом, односно да укаже странкама на могућност за вансудско решавање спора или на други споразуман начин.“

Са становишта целисходности, стимулисање узбуњивача и послодавца да „вансудски“ и „споразумно“ реше спор, такође је упитно. Наиме, као што поступак пред судом може довести до обелодањивања нових података о повреди јавног интереса, тако вансудска поравнања могу бити закључена управо да би се спречило појављивање таквих података.

Правно гледано, **евентуални споразум између узбуњивача и „послодавца“ не представља основ за ослобађање од кривичне или друге одговорности због кршења закона** – како оног које је било предмет узбуњивања, тако ни поступања које је представљало одмазду. Таквим споразумом би се могла уредити само питања која су била предмет самог тужбеног захтева – нпр. да није потребно водити даљи поступак јер су обустављене штетне радње, да узбуњивач неће потраживати одштету јер је већ добио задовољење и слично. Међутим, врло је вероватно да ће обустава поступка довести до тога да се не открију подаци о свим прекршајима послодавца, а нарочито да не буду предмет пажње суда и других органа подаци о кршењу права узбуњивача који су се догодили током вршења одмазде.

Терет доказивања

Члан 29.

Терет доказивања

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

Коментар:

Нелогично је у овом члану то што **дефиниција појма „штетна радња“ у себи** већ обухвата **везу са узбуњивањем**. Подсетимо, у члану 2. се каже да је штетна радња „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.“ Дакле, док се у члану 29. чини вероватним да има или се доказује да нема повезаности између узбуњивања и штетне радње, члан 2. каже да када нема повезаности, нема ни „штетне радње“! Језички гледано, узбуњивач или лице које пред судом тражи заштиту, када треба да „учини вероватним“ да је „оно што се према њему предузима у вези са узбуњивањем“; тужени пак треба да докаже да „оно што предузима према узбуњивачу и што јесте у вези са узбуњивањем, није узроковано узбуњивањем“. Овај логички чвор се једино може разрешити, тако што ће судије зажмурити на оба ока и третирати дефиницију „штетне радње“ у смислу члана 29, а не члана 2. Дакле, као да је реч о поступању које објективно наноси штету узбуњивачу или другом лицу које ужива заштиту, а да ће „повезаност“, односно узрочно – последична веза бити предмет доказивања.

Истражно начело

Члан 30.

Истражно начело

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.

Коментар:

Ова одредба није установљена искључиво у корист узбуњивача, иако се из извештаја са јавне расправе каже да је управо то био циљ. **Суд је једнако обавезан да истражује и оне чињенице које су значајне за исход поступка, а које погодују туженом да избегне одговорност због одмазде коју је спроводио.** На пример, неко кршење прописа се догодило јула 2015, а узбуњивач је то разоткрио децембра 2016. У тужби тврди да је за тај догађај сазнао месец дана раније, када је имао приступ документу. Међутим, ако се током поступка из изјаве узбуњивача или неког другог извора може наслутити да је узбуњивач за све битне елементе догађаја знао још августа 2015, суд ће бити у обавези да то питање истражи до краја и утврди шта је истина, чак и ако тужени пропусти то да затражи. Наиме, у зависности од тога да ли је поступио у одређеном субјективном року, зависи законитост поступања узбуњивача и право на заштиту.

Одлучивање у одсуству

Члан 31.

Изостанак туженог

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.



Коментар:

Није до краја јасно шта је била намера законодавца са овом одредбом. Наиме, већ је речено да се у поступцима по тужби узбуњивача сходно примењују правила Закона о парничном поступку која важе за радне спорове. Управо у том поглављу налази се и члан 440. ст. 2. који има готово истоветан текст као и члан 31. ЗЗУ. Разлика је једино у томе што у ЗЗУ суд *може* да одржи рочиште без присуства туженог (а не мора), док је према ЗПП то дужан да учини („суд ће одржати рочиште“). Пошто разлика није образложена, логична је претпоставка да је **законодавац овде желео да суду да овлашћење да одлучи према слободном уверењу да ли треба одржати рочиште без туженог који је уредно позван или не**. У супротном, норма би била непотребна јер би се примењивао члан 440. ст. 2. ЗПП. Друго могуће тумачење би било да је у питању случајна неподударност и да реч *може* представља у ствари и овлашћење и обавезу за суд да рочиште одржи без уредно позваног окривљеног.

Занимљиво је да се у скупштинској процедури нашао и предлог амандмана (народна посланица Олгица Батић) према којем би се тужба сматрала повученом уколико узбуњивач или други тужилац два пута узастопно изостане са рочишта за главну расправу на која је уредно позван, а свој изостанак не оправда. Влада није прихватила овај амандман „из разлога што је решење из Закона усклађено са Законом о парничном поступку. Природно је очекивати да тужилац, узбуњивач, односно лице које ужива заштиту као узбуњивач има интерес да се парнични поступак брзо, ефикасно, без одуговлачења реши. Поред тога, тужиоцу је иначе гарантован читав низ права у Закону о парничном поступку (да оправда свој изостанак, враћање у пређашње стање и сл.), те је из тих разлога решење предложено амандманом неприхватљиво.“ Оцене о томе да тужилац нема мотива да одуговлачи поступак су упитне. Наиме, привремене мере могу тужиоца ставити у повољнији положај, тако да је управо тужени који сматра да није крив онај коме је у интересу да се поступак што пре оконча, а узбуњивач чији су аргументи слабији може имати управо супротан мотив.

Привремене мере

Члан 32.

Привремене мере и надлежност

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.

Коментар:

Привремене мере се одређују на основу Закона о извршењу и обезбеђењу. Напомињемо да је после Закона о заштити узбуњивача, крајем 2015. године донет нови Закон о поступку извршења и обезбеђења, тако да је могуће да су нека решења која су законописци имали у виду приликом писања разликовала од норми које важе данас.

Иако је предлагање привремене мере пре покретања судског поступка решење које постоји и у ЗИО, није јасно због чега је оно предвиђено у ЗЗУ. Није наима јасно зашто узбуњивач не би поднео заједно тужбу и предлог за одређивање привремене мере у најмању руку заједно. И код подношења тужбе **и код подношења предлога за одређивање привремене мере узбуњивач треба да „учини вероватним“ да је дошло до штетних последица по њега због узбуњивања, да је предузета нека „штетна радња“.**

Члан 33.

Привремена мера пре покретања судског поступка

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.

Члан 34.

Предлог за одређивање привремене мере

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.

Коментар:

Правила би била свакако јаснија, а можда и потпунија, ако би се прецизирало да суд може наложити „послодавцу“ или било ком туженом предузимање радње у корист узбуњивача, уколико би таква радња била у оквиру њихових овлашћења и могућности. Постоје сличности, али и разлике између „отклањања последице проузроковане штетном радњом“, која се и сада може захтевати, и увођења могућности да се нешто наложи туженом. Једно је отклањање последица штетне радње, а друго отклањање саме те штетне радње (која се састоји у нечињењу). Када би Закон био допуњен на овај начин, било би несумњиво могуће наложити послодавцу да донесе решење о годишњем одмору, да почне да додељује радне задатке запосленом који је био игнорисан, да реши предмет странке (ако је узбуњивач лице које није запослено код „послодавца“ већ корисник услуга тог органа) итд. Међутим, амандман који је имао за циљ да се норма употпуни на овај начин није био прихваћен „из разлога што је нејасно каква би била привремена мера којом би се наложило послодавцу предузимање радње у корист узбуњивача и нарочито повезаног лица“.

Члан 35.

Жалба против одлуке о одређивању привремене мере

Против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

НАДЗОР

Члан 36.

Надзор над спровођењем закона

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

Коментар:

Ова законска одредба је недопустиво непрецизна. **Није јасно подељена надлежност између две поменуте инспекције**, нити је на јасан начин одређено да су обе поменуте инспекције надлежне за надзор над применом свих одредаба Закона. Да би надзор био ефикасан, требало би да буде задужен један орган државне управе за надзор над применом Закона, а затим да се наведу и други органи који задржавају или добијају нека надзорна овлашћења. То би могло да буде Министарство правде, које је и иначе руководило процесом израде Закона, чији је руководилац доносио подзаконске акте и које је у одређеној мери пратило примену Закона на основу овлашћења из стратешких антикорупцијских аката. У сваком случају, друга министарства би наставила да врше послове из своје надлежности: Министарство рада у вези са применом радних прописа, Министарство здравља, Министарство трговине и друга у вези са пружањем појединих услуга клијентима и неким облицима пословне сарадње итд.

Ни једна од две поменуте инспекције није добила нова овлашћења – само је поменуто да оне врше надзор у складу са својим постојећим. На основу тога, инспекција рада бави се надзором у вези са радним односима, управна инспекција ће пропатити да ли су органи који потпадају под надзор ове инспекције донели све акте које су били дужни и слично. Међутим, **ни једна инспекција није добила овлашћење да се стара о питањима „непокривеним“ секторима – оно што чине привредни субјекти и друга правна лица у односу са акционарима и пословним сарадницима**. Зато што нису део јавног сектора, над њима управна инспекција не надзире њихов рад, а зато што нису у питању радни односи, овлашћења надзора нема ни инспекција рада. Најзад, остају непокривена и питања надзора над применом оних одредаба Закона које се тичу поступања са „информацијом“ – **ни једна од поменутих инспекција није надлежна да прати поступање „овлашћених органа“ након што добију податке од узбуњивача**.

МОГУЋЕ КАЗНЕ

Коментар:

У оквиру казних одредаба нису прописана кривична дела. То је добро са становишта правне технике, јер сва кривична дела би требало да буду обухваћена једним, Кривичним закоником. Међутим, уз предлог ЗЗУ није био приложен предлог измена и допуна Кривичног законика, што је велики пропуст, јер **неке веома штетне радње тренутно нису предвиђене ни као кривично дело, ни као прекршај**. Још лошије је то што овај пропуст није отклоњен до почетка примене Закона, па чак ни у годинама које су уследиле, иако је за то било прилике .

У члану 37. су прописане прекршајне новчане казне за послодавце – правна лица, предузетнике и одговорна лица у њима. Члан 37. доноси прекршаје у случају пропуста послодавца да донесе општи акт о унутрашњем узбуњивању, који пропусти да тај акт истакне на видном месту које је доступно сваком радно ангажованом лицу. Члан 38. садржи све друге прекршаје:

- пропуст послодавца да заштити узбуњивача од штетне радње, да предузме мере за њену обуставу и за отклањање штетне радње (члан 14. став 2);

- пропуст послодавца да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона (члан 14. став 4);
- пропуст послодавца да одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем (члан 14. став 5);
- пропуст послодавца да у прописаном року поступи по информацији (члан 15. став 2);
- пропуст послодавца да у прописаном року обавести узбуњивача о исходу поступка (члан 15. став 3);
- пропуст послодавца да узбуњивачу, на његов захтев, пружи обавештења о току и радњама преузетим у поступку, да му омогући да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку (члан 15. став 4).

Нису прописани прекршаји за кршење следећих одредаба (неки од њих се делом могу подвести под неке од прописаних):

- члана 3. (спречавање узбуњивања)
- члана 4. (предузимање штетне радње)
- члана 10. (пропуст у заштити података о личности узбуњивача)
- члана 11. (злоупотреба узбуњивања)
- члана 14. ст. 1. (пропуст да послодавац предузме мере ради отклањања неправилности на које указује узбуњивач)
- члана 14. ст. 3. (предузимање мера од стране послодавца за откривање идентитета анонимног узбуњивача)
- члана 16. ст. 3. и 4. (уношење у општи акт одредаба које нису у складу са ЗЗУ и Правилником или којима се умањује обим права узбуњивачу у односу на законска)
- члана 18. ст. 3. (пропуст овлашеног органа да поступи у року од 15 дана од дана пријема „информације“)
- члана 18. ст. 5. (пропуст органа којем је прослеђена информација да примени мере заштите)
- члана 18. ст. 6. (пропуст органа да затражи сагласност узбуњивача за откривање идентитета)
- члана 18. ст. 7. и 8. (пропуст овлашћеног органа да узбуњивачу пружи обавештења о току и радњама предузетим у поступку, да му омогући увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, те да га обавести о исходу поступка)
- члана 19. ст. 2. (пропуст узбуњивача да поштује претпоставку невиности окривљеног, право на заштиту података о личности, као и да не угрожава вођење судског поступка) – ови облици кршења Закона се могу гонити по основу других прописа
- члана 20. (поступање супротно закону са тајним подацима) – ови облици кршења Закона се могу гонити по основу других прописа
- члана 21. ст. 1. (стављање узбуњивача у неповољнији положај)
- члана 21. ст. 2. (доношење општег акта којим се узбуњивачу ускраћује или повређује право или којима се стављају узбуњивачи у неповољнији положај)

ПОЧЕТАК ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Глава VI.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 39.

Рок за доношење подзаконског акта

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.

Члан 40.

Ступање закона на снагу

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.

„Праћење спровођења“ Закона о заштити узбуњивача

Кад је реч о спровођењу Закона о заштити узбуњивача, једини државни орган који објављује извештаје је Министарство правде, на основу обавезе из ревидираног Акционог плана за Поглавље 23.¹³ Последњи такав извештај који је Министарство објавило се односи на период 2015–2020. године.¹⁴ Раније је постојала пракса објављивања годишњих извештаја.

Тај извештај показује детаљну статистику поступања појединих врста судова, која указује на то да је број решених случајева у 2020. био мањи него ранијих година (128 у односу на 160). При томе, пад је забележен у свим категоријама, осим у случају Врховног касационог суда (поступци ревизије). То је последица смањеног прилива (117 у односу на 152 из претходне године). Нејасне су оцене из овог извештаја о „укупном квалитету“ судских одлука. Тако се оцењује да је квалитет судских одлука током 2020. године био 93,75% иако се из приказа види да је од 25 разматраних жалби, 17 пресуда било потврђено, 1 преиначена, а 7 укинута. Ови подаци су значајни када се у виду има чињеница да је специјализована обука за примену Закона о заштити узбуњивача постављена као услов за то да судије уопште могу поступати у овим предметима, те се са разлогом може поставити питање квалитета тих обука или пак смислености такве законске одредбе. Тим пре, што је 2020. била већ шеста година, у којој се Закон примењује.

Извештај Министарства правде садржи само податке о примени Закона у министарствима када је реч о унутрашњем узбуњивању, иако овакве законске обавезе има и велики број других органа власти, али и привредних субјеката. Број забележених случајева и даље је веома мали, и у паду је у односу на раније године (25 у односу на 40 из 2019). Сви случајеви из последње године везани су само за два министарства – одбране и унутрашњих послова.

То је директна последица неадекватно одређеног надзора над спровођењем овог закона. Надлежности имају две инспекције (Управни инспекторат и Инспекција рада), али су оне нејасно подељене и не покривају све области. Управни инспекторат је примену овог закона надзирао у само 4 случаја током 2020, док је Инспекторат за рад током 2020. надзирао 4158 случаја (који се односи на примену разних аката), а покренуо 16 поступака.

Ма колико да су проблеми са праћењем унутрашњег узбуњивања били велики због неадекватног надзора, далеко су већи проблеми када је реч о спољном узбуњивању. Министарство правде тако у свом извештају констатује да пошто „(...) не постоји законска обавеза за министарства да воде евиденцију спољашњег узбуњивања, у министарствима постоје различите праксе евидентирања”.¹⁵ Међутим, Министарство правде као овлашћени предлагач овог закона не предузима ништа да се ово стање промени.

Организација Транспарентност Србија, давала је у бројним приликама предлоге да се овај проблем реши, како онда када је закон доношен,¹⁶ тако и током његове примене.¹⁷

13 <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

14 [https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20o%20primeni%20Zakona%20o%20za%C5%A1titi%20uzbunjiva%C4%8Da%20\(2015-2020\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20o%20primeni%20Zakona%20o%20za%C5%A1titi%20uzbunjiva%C4%8Da%20(2015-2020).pdf)

15 Ибид., стр. 29.

16 <https://bit.ly/3E8SgmT>

17 <https://bit.ly/2Zn8QjW>

Да ли заштита узбуњивача поспешила пријављивање корупције?

Пријављивање корупције као циљ доношења закона

Један од главних прокламованих циљева доношења Закона о заштити узбуњивача 2014. било је пријављивање корупције. Реч „корупција“ је поменута преко 50 пута у образложењу предлога овог закона!¹⁸

То се делом односи на подсећање да је доношење закона било предвиђено 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), међународним конвенцијама које је Србија ратификовала и препорукама ГРЕКО.

Тако „образлагање проблема које Предлог закона треба да реши“ почиње речима „Лицима која пријављују сумњу на корупцију или друго незаконито поступање ... није обезбеђена на адекватан, довољан и целовит начин друштвена заштита“. Када се говори о очекиваним ефектима примене Закона у први план се истиче следеће: „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“.

Статистика кривичног гоњења

Од усвајања овог закона прошло је више од осам година. Као што је описано у претходним поглављима, Србија није успоставила систем за прикупљање и праћење чак ни основних информација које се тичу узбуњивања и поступања по узбуњивачким пријавама у случајевима корупције. Зато је до данас остало непознато у којој мери су остварени прокламовани циљеви. Подаци о броју пријављених случајева корупције (без обзира на то ко их пријављује)¹⁹ указују да је у првим годинама примене овог закона број кривичних пријава био на сличном нивоу као и пре. До драстичног повећања је дошло током 2018, али је оно вештачки узрокованом, чекањем да почну са радом нова посебна одељења за сузбијање корупције унутар четири виша јавна тужилаштва. Тако су четири посебна одељења виших јавних тужилаштва у 2018. години примила чак 7367 кривичних пријава²⁰ за кривична дела из своје надлежности, да би се током следеће године тај број преполовио (3903).²¹ У 2020. је дошло до даљег смањења (2936),²² да би се 2021. број усталио на 3035.²³ Подаци нису у потпуности упоредиви са периодом 2012-2017. због промена у Кривичном законнику и надлежности. Изгледа да су те промене, а можда и широка примена споразума о признању кривице, узроковали повећање броја кривичних пријава (готово 50%) које је видљиво од 2018. у односу на ранији период.

18 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3140-14.pdf

19 <https://preugovor.org/Infografici/1512/Statistika-gonjenja-korupcije-20122017.shtml>

20 <https://mpravde.gov.rs/files/Statistika%20koruptivnih%20krivi%C4%8Dnih%20dela%20-%20Posebna%20odeljenja%20za%20suzbijanje%20koprupcije%202018.pdf>

21 <https://mpravde.gov.rs/files/Statistika%20koruptivnih%20krivi%C4%8Dnih%20dela%20-%20Posebna%20odeljenja%20za%20suzbijanje%20koprupcije%202019.pdf>

22 <https://mpravde.gov.rs/files/Statistika%20koruptivnih%20krivi%C4%8Dnih%20dela%20-%20Posebna%20odeljenja%20korupcija%20RJ%20i%20VKS%202020.pdf>

23 <https://mpravde.gov.rs/>

Покушај да се утврде ефекти

Транспарентност Србија је покушала да утврди у којој мери је узбуњивање помогло да се корупција пријављује на још један начин. Пошто је у Србији већина облика корупције криминализована, обратили смо се јавним тужилаштвима, као једином надлежном органу за гоњење ових кривичних дела. Конкретно, крајем 2022. године, ТС је упутила низ захтева за приступ информацијама. Кроз ове захтеве смо такође подсетили тужилаштва да подношење кривичне пријаве може да представља један од облика спољашњег узбуњивања у смислу Закона о заштити узбуњивача. Било би очекивано да су ове информације тужилаштву већ познате, будући да узбуњивачи, као што је већ објашњено, уживају и нека посебна права, која нису гарантована сваком подносиоцу кривичне пријаве.

Тражено је следеће:

1. Информације и копије свих докумената на основу којих се може видети колико кривичних пријава којима је започето спољашње узбуњивање, у смислу члана 18. ст. 1. Закона о заштити узбуњивача ("Сл. гласник РС", бр. 128/2014), је јавно тужилаштво ... примило од 05. јуна 2015. године (почетак примене Закона о заштити узбуњивача) до дана до дана подношења овог захтева; и
2. Информације и копије свих докумената на основу којих се може видети колико обавештења о исходу поступка поводом кривичних пријава из тачке 1. овог захтева је јавно тужилаштво ..., на основу члана 18. ст. 8. Закона о заштити узбуњивача ("Сл. гласник РС", бр. 128/2014), доставило узбуњивачима од 05. јуна 2015. године (почетак примене Закона о заштити узбуњивача) до дана до дана подношења овог захтева.

Ко није одговорио

На поднете захтеве нису уопште одговорили:

- Тужилаштво за организовани криминал;
- Више јавно тужилаштво у Београду – Посебно одељење за сузбијање корупције;
- Више јавно тужилаштво у Нишу – Посебно одељење за сузбијање корупције;
- Више јавно тужилаштво у Београду (за период 2015-2018);
- Више јавно тужилаштво у Нишу (за период 2015-2018);
- Више јавно тужилаштво у Краљеву (за период 2015-2018);
- Више јавно тужилаштво у Лесковцу;
- Више јавно тужилаштво у Прокупљу;
- Више јавно тужилаштво у Смедереву;
- Више јавно тужилаштво у Суботици.

Шта се види из одговора

На почетку, захваљујемо се свим вишим јавним тужилаштвима која су нашла времена да нам одговоре и тако омогућили и нама и јавности да се упозна са применом Закона о заштити узбуњивача органима задуженим за гоњење корупције.

ВЈТ из Краљева – Посебно одељење за сузбијање корупције је прво затражило појашњење захтева. Оно је било потребно овом тужилаштву „с обзиром да наши уписници не садрже податке из којих би могли да утврдимо да ли је кривичну пријаву поднело физичко лице у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних или других органа, пословном сарадњом и правом власништва над привредним друштвом“. Ово је већ довољно речит одговор о могућности да се прати испуњавање обавеза из Закона о заштити узбуњивача. Даље је тражено да се изјаснимо „да ли се траже подаци податке у вези кривичних пријава у којима се подносилац кривичне пријаве легитимише - позива на својство узбуњивача или је довољно да то лице има својства наведена у чл. 2 тач. 2 Закона о заштити узбуњивача“.

Након што смо се изјаснили да тражимо и једно и друго, стигао је одговор, према којем је Посебно одељење за сузбијање корупције, почев од 1.3.2018, примило укупно две кривичне пријаве од „лица која су се позвала на статус узбуњивача“. Када је реч о онима који се нису позвали на такав статус а можда испуњавају услове да буду препознати као узбуњивачи, ВЈТ из Краљева није доставило податке, позвавши се на то да је реч о превеликом броју информација, односно да би било потребно извршити увид у сваки конкретни предмет. Ипак, како је објашњено, и у предметима где се подносилац кривичне пријаве не позове на својство узбуњивача, он ће добити обавештење о исходу поступка по пријави, а када имају својство оштећеног и обавештење о могућности да изјаве приговор. Најзад, кад је реч о исходу поступка, информације нисмо добили, „јер се на тај начин може открити идентитет узбуњивача“ које је тужилаштво дужно да штити.

Из Посебног одељења новосадског ВЈТ смо добили знатно више информација. Од почетка рада овог одељења примљено је десет кривичних пријава, „којима је започето спољашње узбуњивање у смислу одредбе члана 18. Закона о заштити узбуњивача“.

Достављен нам је и анонимизован сажетак тих пријава, као и анонимизовани делови кривичних пријава. У неколико случајева ове кривичне пријаве се не односе на коруптивна кривична дела па су прослеђена другим тужилаштвима. Корупција је пријављивана анонимно или од стране запослених (најчешће у јавним предузећима). У неким случајевима о којима нас је ВЈТ из Новог Сада обавестило није било могуће на јасан начин установити да ли су подносиоци кривичних пријава заиста узбуњивачи, то јест да ли су запослени или се налазе у неком другом односу са органима и фирмама у којима је пријављено кршење закона.

Пријављени су руководиоци јавних предузећа, начелник општинске управе и други општински руководиоци, руководиоци једне јавне установе, а у неколико кривичних пријава више починилаца из јавног и приватног сектора за које се тврди да су заједно организовали коруптивне послове на штету буџета.

Поступање од 2015-2018

Ако је судити према одговорима виших јавних тужилаштава, узбуњивање је готово непозната категорија, не само када је реч о случајевима корупције, већ уопште. Тако су нас виша јавна тужилаштава у Панчеву, Јагодини, Чачку, Крушевцу, Новом Пазару, Пожаревцу, Сомбору, Ужицу, Ваљево, Врању и Зрењанину, обавестила су нас да од 5.6.2015. па до новембра 2022, „није поднета ни једна кривична пријава којом је започета спољашње узбуњивање“ (најчешћа формулација). Формулација се у одговору из Јагодине разликује, и гласи „Више јавно тужилаштво у Јагодини није поступало по кривичним пријавама поднетим од стране узбуњивача, односно нису евидентирани предмети кроз уписнике „У“ и „И“, у вези са поступањем по Закону о заштити узбуњивача.“

ВЈТ у Новом Саду нас је обавестило да до почетка рада посебног одељења за сузбијање корупције (1.3.2018) нису имали у раду кривичне пријаве које су инициране од стране узбуњивача.

ВЈТ у Крагујевцу је током 2016. примило две кривичне пријаве од стране узбуњивача, а 2017. једну, и све су прослеђене на надлежност основном тужилаштву.

Одговор из ВЈТ у Неготину указује да је ВЈТ добило само једну узбуњивачку пријаву, која је прослеђена на надлежност основном јавном тужилаштву. Ово ВЈТ нас је обавестило да је по њиховом сазнању основно тужилаштво из тог града поступало по још једној узбуњивачкој пријави, која се односила на кршење правила о јавним набавкама.

ВЈТ из Пирота је 2015. добило једну узбуњивачку пријаву. У том поступку су, како смо обавештени закључена три споразума о признању кривичног дела, а против два лица је истрага пред окончањем.

У Сремској Митровици су примљене две узбуњивачке пријаве које су прослеђене ВЈТ у Новом Саду као надлежном.

Шта се може закључити из одговора

Из одговора које смо добили би се могло закључити да је број кривичних пријава које подносе узбуњивачи, било за корупцију или друга кривична дела, веома мали. Такав закључак, међутим, не би био потпуно исправан. Имајући у виду веома широку дефиницију узбуњивача, практично је немогуће да од њих током седам година већина виших јавних тужилаштва не добије ни једну кривичну пријаву. Напротив, ово је јасан показатељ да у јавним тужилаштвима није успостављен систем за праћење испуњавања дужности на основу Закона о заштити узбуњивача, па чак ни евиденција на основу којих би се могло утврдити колико је било случајева „спољашњег узбуњивања“. Овај пропуст се не може приписати само јавнотужилачкој организацији, већ пре свега Министарству правде, које током израде закона није узело у обзир потребу да се прате и сагледавају ефекти његове примене.

С друге стране, очигледно је да многа тужилаштва воде рачуна о обавезама по основу спољашњег узбуњивања онда када се сами подносиоци кривичних пријава идентификују као узбуњивачи или када то учине њихови правни заступници. То буди наду да би уз одговарајућа упутства која би дошла са врха тужилачке хијерархије, или у предстојећим изменама подзаконских аката на основу нових правосудних прописа, ова област могла да буде боље уређена.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.726-057.1:343.353(497.11)

3.083(497.11)

3.077:343.352(497.11)

316.334.3(497.11)

НЕНАДИЋ, Немања, 1972-

Узбуњивање у Србији и ЕУ директива / [аутор Немања Ненадић]. - Београд :
Транспарентност Србија, 2023 (Београд : Унаграф). - 74 стр. ; 30 см

Подаци о аутору преузети из колофона. - Тираж 100. - Напомене и
библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-84711-55-9

а) Узбуњивачи -- Заштита -- Србија б) Политичко понашање -- Србија
в) Јавна управа -- Корупција -- Србија

COBISS.SR-ID 110422281





Транспарентност Србија је нестраначка, невладина и непрофитна организација усмерена на борбу против корупције у Србији.


Најважнији циљ који Транспарентност Србија жели да оствари јесте повећање транспарентности рада државних органа као начин да се спречи злоупотреба јавних овлашћења у приватне сврхе.

Своје циљеве Транспарентност Србија остварује превентивним деловањем – подизањем свести јавности о опасностима и штетама које корупција наноси друштву, подстицањем реформи и предлагањем конкретних препорука.

Транспарентност Србија део је мреже националних огранака организације *Transparency International* и признати заступник те организације у Републици Србији.

 www.transparentnost.org.rs

 [TransparencySer](https://twitter.com/TransparencySer)

 [Transparentnost.Srbija](https://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija)