**Neutemeljeni navodi Ministarstva pravde**

**Reagovanje TS na saopštenje Ministarstva pravde i državne uprave**[[1]](#footnote-2)

Odgovor Ministarstva pravde i državne uprave na primedbe TS u vezi sa nedostacima Nacrta zakona o zaštiti uzbunjivača sadrži brojne ocene koje ukazuju na nepoznavanje materije o kojoj se govori. Navodi koji se koriste u pokušaju opovrgavanja primedbi do te mere su neutemeljeni da to predstavlja mnogo ozbiljniji razlog za zabrinutost od bilo koje slabosti samih zakonskih rešenja, koja kroz javnu raspravu treba da se unaprede.

Ministarstvo je, tako, u svojoj reakciji navelo da ukazivanje TS da uzbunjivač može biti svaki građanin, „pokazuje osnovno nerazumevanje koncepta uzbunjivanja“ te ono tvrdi da samo „zaposleni koji sazna za nezakonitosti na svom radnom mestu, koji to prijavi nadležnim organima, a onda trpi posledice od poslodavca“ može biti uzbunjivač. Prema poimanju Ministarstva, „bilo koji građanin ne može znati za nezakonitosti u internom poslovanju poslodavca, niti može da trpi štetu zbog prijavljivanja, jer on tamo nije ni zaposlen“.

Upravo u ovoj reakciji su autori Odgovora iz Ministarstva pokazali veoma zabrinjavajuće neznanje, s obzirom na to u kojem državnom organu rade, ali i izuzetnu smelost da produkte tog neznanja nameću kao standard.  Naime, zakonom se definišu pojmovi koji su u njemu sadržani i stoga, da li će „uzbunjivač“ moći da bude svaki građanin ili samo zaposleni, nije nešto što je „uklesano u stenu“ niti pojam koji je definisan svuda i uvek na isti način.

Autor saopštenja Ministarstva nas pogrešno podučava da „građanin“ (za razliku od zaposlenog), „ne može da zna za nezakonitosti u internom poslovanju poslodavca, niti može da trpi štetu zbog prijavljivanja“. 

Zašto je to pogrešno? Zaposleni sigurno imaju više mogućnosti da saznaju za situacije kada njihovi pretpostavljeni krše zakon, ali to nipošto ne znači da i drugi građani ne mogu doći do tih saznanja. Na primer, zaposleni u ministarstvu ima mnogo veće šanse da sazna za nameštenu javnu nabavku tog ministarstva nego „običan građanin“. Međutim, za nameštanje tog posla mogu saznati i zaposleni u firmi koja je dobila posao, zaposleni u firmama koje nisu dobile taj posao, kao i njihovi rođaci, prijatelji, poslovni partneri.

Svaki od tih građana može rešiti da slučaj prijavi, i zbog toga može da bude izložen štetnim posledicama. Ako je, na primer, prijavitelj student, njemu se, kao odmazda za uzbunjivanje, može desiti da mu ne bude odobrena stipendija, jer je neko povezan sa nameštanjem član komisije koja odobrava stipendije. Po odredbama Nacrta, ovaj student iz primera ne bi bio obuhvaćen pojmom uzbunjivača i ne bi uživao po tom osnovu zaštitu od nepravično oduzete stipendije.

Pravo pitanje koje bi autor Odgovora iz Ministarstva, članovi radne grupe i svi koji razmišljaju o ovom zakonu trebalo da postave sami sebi, pa onda da obrazlože drugima, jeste sledeće: Zašto ne bismo štitili svakog građanina od odmazde zbog uzbunjivanja?

Takođe, jedna od teza u saopštenju Ministarstva je da ono svojim postupanjem nije odložilo usvajanje Zakona o zaštiti uzbunjivača. U tu svrhu se navodi pogrešno tumačenje da je formiranje radne grupe bilo obaveza Ministarstva iz Poslovnika Vlade kao i tekst Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije u čijem kreiranju su predstavnici samog Ministarstva imali ključnu reč.

I kada bi se prihvatila teza da je formiranje radne grupe za izradu Nacrta bilo nužno, ostaje činjenica da je Ministarstvo imalo na raspolaganju dokument od koga se pošlo u izradi Nacrta početkom juna 2013, a da je rad na Nacrtu počeo četiri meseca kasnije. TS ni na koji način, pa ni pokretanjem ovih pitanja, nije želela da opterećuje rad članova radne grupe u pripremi Nacrta, dok je taj rad trajao. Reagovali smo tek kada je **rezultat tog rada** postavljen na javnu raspravu, tako što smo ukazali na njegove slabosti, uključujući i one koje su mogle da se izbegnu da su u Nacrt uvrštene odredbe iz Modela, od kojeg je Ministarstvo i krenulo u pisanje.

U Odgovoru se, inače, Ministarstvo osvrće na samo 6 od ukupno 17 konkretnih primedbi koje smo pomenuli u saopštenju[[2]](#footnote-3). Transparentnost Srbija je detaljno odgovorila na sve navode Ministarstva. Svi odgovori mogu se pronaći u dokumentu u prilogu.

Transparentnost –Srbija

Beograd, 6. februar 2014.

**Prilog: Reagovanje na Odgovor Ministarstva pravde**

Tekst reakcije dajemo ispod pojedinih delova saopštenja radi lakšeg praćenja:

Tekst Odgovora Ministarstva:

**Nerazumljivo je da organizacija koja u svom nazivu sadrži reč „transparentnost“ ne podržava napore Ministarstva pravde i državne uprave, da pripremi što bolje zakonsko rešenje, u transparentnom i širokom konsultativnom procesu, posebno imajući u vidu da je Model zakona o zaštiti uzbunjivača radila grupa od samo 6 članova.**

Reakcija TS:

Komentari koje je dala organizacija Transparentnost – Srbija (u daljem tekstu: „TS“) upućeni su na Nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji je Ministarstvo pravde i državne uprave (u daljem tekstu: „Ministarstvo“) postavilo na javnu raspravu. Tim povodom je TS izdala saopštenje za javnost[[3]](#footnote-4) u kojem se sumiraju najbitniji nedostaci Nacrta, kao i opšta ocena o tome da je „formiranjem posebne radne grupe za izradu nacrta Zakona o zaštiti uzbunjivača, proces donošenja jednog od najvažnijih antikorupcijskih propisa koji su potrebni Srbiji, ne samo odložen bez valjanih razloga, već i da mnoga rešenja iz Nacrta predstavljaju korak unazad u odnosu na ona koja su predstavljena javnosti pre 9 meseci u Modelu Zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača“.

Navedena ocena TS je zasnovana na sledećim argumentima:

1. nije postojala zakonska obaveza da se radi izrade ovog akta formira posebna radna grupa, a postojao je tekst (model Zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača), na koji ni Ministarstvo ni drugi državni organi nisu javno izneli primedbe od vremena publikovanja (april 2013) i zvaničnog dostavljanja Ministarstvu (jun 2013) i za koji je i samo Ministarstvo u odluci o formiranju radne grupe navelo da će biti korišćen pri izradi Nacrta, sledećim rečima: *„Radna grupa će prilikom izrade Nacrta zakona koristiti prethodni tekst modela zakona koji je izradila radna grupa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti“*[[4]](#footnote-5).
2. Rešenje o formiranju radne grupe je datirano na 30.9.2013. a Nacrt je postavljen na javnu raspravu krajem decembra 2013. Očigledno da je formiranje radne grupe sa ovakvim zadatkom na kraju septembra 2013, kao i odluka da se uopšte formira radna grupa radi pisanja zakonskog teksta imalo za posledicu odlaganje u zakonskom uređivanju ove materije, koje se moglo izbeći, bilo odlukom da se rad na izradi zakona odvija na drugim način, a ne kroz formiranje posebne radne grupe, bilo ranijim formiranjem radne grupe.
3. Mnoga rešenja iz Nacrta nisu dobra, što smo argumentovali u vezi sa svakom konkretnom odredbom. Takođe smo napomenuli i sve slučajeve u kojima smo uočili da su rešenja korak unazad u odnosu na Model.

Spočitava nam se da „ne podržavamo napore Ministarstva da pripremi što bolje zakonsko rešenje, u transparentnom i široko konsultativnom procesu“. Međutim, mi transparentnost i konsultativnost procesa izrade Nacrta **nismo ni istraživali niti smo se time u komentarima i u saopštenju uopšte bavili**, pa da bi Ministarstvo moglo da izvede o zaključak o tome da li „podržavamo napore“ ovog državnog organa u tom pravcu. Predmet našeg interesovanja i komentarisanja je bio rezultat rada – kvalitet Nacrta zakona, kao što i priliči *javnoj raspravi o Nacrtu zakona*.

Zbog toga ovaj komentar Ministarstva nije relevantan. Nemamo ništa protiv da se Ministarstvo inače hvali svojim naporima, ali nema razloga da o tome piše u odgovoru na naše saopštenje koje govori o sasvim drugim stvarima.

Odgovor Ministarstva pri tom u udarnoj rečenici sadrži čitavu malicioznu konstrukciju. U istoj rečenici se nalazi tvrdnja/samohvala da Ministarstvo ulaže napore da proces izrade zakona bude transparentan, zatim se navodi irelevantna ocena Ministarstva o tome da li je TS podržala te napore, a na početku svega izražavanje čuđenje kako to da baš organizacija sa takvim imenom „nije podržala napore Ministarstva“ itd.

TS se takođe nije bavila ni time da li je Ministarstvo „uložilo napore da pripremi što bolje zakonsko rešenje“, većsmo komentarisali **rezultat tih napora**. Po našem uverenju, koje je potkrepljeno primerima, rezultat tih napora je u mnogim aspektima lošiji dokument od onog od kojeg se pošlo u pisanju Nacrta.

Ministarstvo, bez ikakvog povoda, stavlja u vezu naše komentare Nacrta, priču o naporima Ministarstva i broj ljudi koji je radio na Modelu Zakona o zaštiti uzbunjivača. Može se nagađati da su autori odgovora iz Ministarstva želeli da kažu da bi taj model bio bolji da je radna grupa imala više članova, ili nešto tome slično. To može biti istina ili ne, ali u svakom slučaju nema nikakve veze sa saopštenjem ili komentarima TS, pa takvim razmatranjima ovde nije mesto. Naime, mi se nismo bavili u saopštenju ni procesom izrade Modela ni kvalitetom njegovih rešenja kao takvih, već smo ukazali na tačke u kojima Nacrt sadrži lošija rešenja od Modela, što je i jedino relevantno u kontekstu *javne rasprave o Nacrtu zakona.*

Tekst Odgovora Ministarstva:

Radnu grupu ministarstva, sačinjenu od oko 20 članova, čine sudije i tužioci, zatim strani eksperti, kao i predstavnici nevladinih organizacija, itd, a posebno bitno jeste da su u pisanju Nacrta učestvovala i lica sa statusom uzbunjivača.

Reagovanje TS:

Sastav radne grupe i broj njenih članova je poznat i nama i javnosti, objavljen je na sajtu Ministarstva. Međutim, te informacije su potpuno izlišne u odgovoru Ministarstva na saopštenje i komentare TS. Naime, TS nije ni jednom rečju komentarisala ni brojnost ni strukturu radne grupe, ni pohvalno ni negativno. Broj članova i sastav radne grupe nesumnjivo imaju svoj značaj u doba kada se radna grupa formira i dok radi, jer treba okupiti ljude koji će na najbolji način da urade posao uređivanja neke oblasti. Koga god da je Ministarstvo odabralo da bude član radne grupe, u krajnjoj liniji i zasluge i kritike zbog takvog izbora na kraju pripadaju nosiocu posla.

Nasuprot tome, kada se govori o Nacrtu nekog zakona (a o tome govore saopštenje i komentari TS) **jedino je bitan rezultat rada radne grupe** a ne imena, profesije i položaji njenih članova ili njihov broj. Drugim rečima, bitno je **da li je zakon takav da može na najbolji način da reši probleme zbog kojih se donosi ili ne.** Po našoj (detaljno obrazloženoj) oceni, aktuelni Nacrt to ne čini, a javna rasprava služi da se slabosti reše.

Tekst Odgovora Ministarstva:

Takođe, nisu jasni navodi organizacije „Transparentnost Srbija“ da Ministarstvo pravde i državne uprave „odlaže“ donošenje ovog zakona. Prema Poslovniku Vlade Republike Srbije, ministarstvo je dužno da poštuje proceduru, odnosno da formira radnu grupu, da pripremi Nacrt, da sprovede javnu raspravu, itd. Ministarstvo je formiralo radnu grupu u roku od samo 2 nedelje od momenta primene [**Akcionog plana za borbu protiv korupcije**](http://www.mpravde.gov.rs/files/akcioni-plan-protiv-korupcije-13-18-slglasnik.doc).

Reagovanje TS:

Kao što smo već objasnili, smatramo da je do odlaganja u donošenju zakona je došlo zbog:

1) odluke Ministarstva da uređivanju ove materije pristupi tako što će formirati posebnu radnu grupu, što Ministarstvo nije bilo u obavezi da učini na osnovu Poslovnika Vlade.

2) time što je radna grupa formirana tek 30.9.2013, a za polazište pri izradi teksta je uzet Model zakona koji je Ministarstvu, prema javno dostupnim informacijama, zvanično upućen/predat gotovo četiri meseca ranije (početkom juna), a i inače je na internetu dostupan još od aprila 2013.

Član 41. st. 4 Poslovnika, dokumenta koji se pominje u Odgvoru, jedini je u kojem se pominje „radna grupa“ u vezi sa zakonodavnim postupkom. U toj odredbi se kaže da „javni poziv“ (za javnu raspravu) „sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave“. Kako se može videti, u ovoj odredbi nije sadržana obaveza da se radna grupa za izradu nacrta zakona uopšte formira (mada to principijelno jeste dobra praksa), već obaveza *da se objavi* sastav radne grupe kada započne javna rasprava (dakle, ako je radna grupa bila formirana radi izrade nacrta). Pošto organi državne uprave često imaju u svom sastavu zaposlene pravnike koji rade na normativnim poslovima, nisu retke situacije da se pri izradi propisa ne formira posebna radna grupa već da stalno zaposleni stručnjaci ministarstva taj posao obave u okviru svojih redovnih radnih dužnosti.

U vezi sa ovim citiramo i relevantne navode iz (neobjavljenog) pisma, koje je programski direktor TS uputio ministru pravde i državne uprave, g. Selakoviću, kao odgovor na poziv za učešće u radnoj grupi (pismo od 11.9.2013):

*…Smatram da taj model već sadrži rešenja koja su po svom obuhvatu (pitanja koja se rešavaju) i kvalitetu takva, da bi tekst mogao da bude upućen na javnu raspravu u smislu člana 41. Poslovnika Vlade, nakon pravno-tehničke redakcije. Tokom te javne rasprave, iz predloga zainteresovanih lica i mišljenja relevantnih institucija, videlo bi se da li postoje značajne razlike u mišljenjima u pogledu toga šta sve ovaj zakon treba da obuhvati, koja koncepcijska rešenja treba da sadrži i da li treba popraviti pojedine odredbe. Tada bi bilo daleko jasnije i da li uopšte postoji potreba da se proces izrade nacrta nastavi kroz rasprave u okviru radne grupe koja bi bila formirana u tu svrhu, bilo da se sastavlja po reprezentativnom ili stručnom principu.*

*Koliko je meni poznato, ni u vreme dok je model zakona bio objavljen na sajtu Povernika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ni nakon toga, nijedan državni organ nije iznosio kritike na račun predloženih rešenja. Nije mi poznato da su objavljeni negativni komentari rešenja iz tog modela ni od strane predstavnika domaće stručne javnosti. Na kraju, ni Ministarstvo pravde i državne uprave, kojem je model predat pre nekoliko meseci, nije u tom periodu javno iskazivalo rezerve prema modelu zakona ili se zalagalo za rešenja koja su drugačija od onih iz modela. Zbog toga mi je teško da razumem odluku da se aktivnosti na donošenju Zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača započnu/nastave formiranjem radne grupe, a ne na drugi način.*

*Ukoliko ne postoje bitna neslaganja oko rešenja iz modela zakona, onda će formiranje radne grupe i revizija teksta samo dodatno odložiti usvajanje ovog važnog antikorupcijskog zakona i dovesti do suvišnog angažovanja javnih resursa….*

Ministarstvo se na ovom mestu poziva na Akcioni plan za borbu protiv korupcije, i ističe da je formiralo radnu grupu „u roku od samo dve nedelje od momenta primene Akcionog plana“. Ovi podaci su tačni u smislu da Akcioni plan zaista podrazumeva formiranje radne grupe u vezi sa uređivanjem zaštite uzbunjivača i da je Ministarstvo formiralo radnu grupu ubrzo nakon usvajanja Akcionog plana. Međutim, jednako je istina da Akcioni plan to čini na neupotrebljiv način – dovoljno je reći da se tamo govori o „nacrtu izmena i dopuna Zakona“ (veliko „Z“ kao da je reč o konkretnom, već postojećem Zakonu o zaštiti uzbunjivača) umesto o „nacrtu Zakona o zaštiti uzbunjivača“, pošto u Srbiji trenutno ne postoji jedinstven zakon te vrste, koji bi se mogao „izmeniti i dopuniti“.

Nije postojala nikakva pravna prepreka da Ministarstvo formira radnu grupu ili na drugi način krene u proces uređivanja ove materije **pre usvajanja** Akcionog plana, pogotovo kada se ima u vidu da je momenat usvajanja ovog akta (kao i same Nacionalne strategije) bio neizvestan, da je potreba za uređivanjem zaštite uzbunjivača bila opšte prepoznata i da je već postojao dokument koji je mogao da posluži kao polazna osnova za uređenje ove materije. Naravno, nije postojala pravna prepreka da zaštitu uzbunjivača urede Ministarstvo pravde ili Ministarstvo državne uprave u svojim ranijim sazivima.

Apsurdno je da se Ministarstvo poziva na Akcioni plan kao na neki spoljašnji autoritet. Naime, i pored toga što su za izradu Akcionog plana bile formirane brojne radne grupe i podgrupe (čiji je sastav Ministarstvo istaklo na svom sajtu), i što je bilo omogućeno slanje komentara i predloga na nacrt Akcionog plana do 20. jula 2013, radna grupa nije sazivana od maja 2013 i nije imala priliku da diskutuje o prispelim predlozima (nasuprot onome što je obećano kada je počeo proces izrade Strategije i Akcionog plana). Čak ni članovi radne grupe koji su davali komentare na nacrt Akcionog plana (da ne govorimo o ostalim građanima) nisu dobili odgovor zbog čega njihovi predlozi nisu uvršteni u konačan tekst ovog dokumenta. Dakle, Akcioni plan je, bez obzira na to što su mnogi davali predloge o njegovom sadržaju a Vlada ga formalno usvojila svojim zaključkom, u suštini dokument čiji je sadržaj u najvećoj meri određen voljom predstavnika Ministarstva pravde i državne uprave.

Tekst Odgovora Ministarstva:

Model zakona pripremljen od strane radne grupe koju je predvodio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka od ličnosti, jeste ono što i sama reč kaže – model. On predstavlja veliki doprinos u procesu izrade Nacrta zakona i u njemu su predložene različite alternative u zaštiti uzbunjivača, što je dalo dobru osnovu za rad Radne grupe ministarstva. Sa druge strane, strani eksperti koji su posmatrali pripremu Modela, iako su pohvalili učinjene napore, uručili su Ministarstvu pravde i državne uprave ozbiljne zamerke na Model. [**Izveštaje ovih eksperata**](http://www.mpravde.gov.rs/files/Komentari%20medjunarodnih%20eksperata.zip) možete pronaći na internet prezentaciji Ministarstva pravde i državne uprave, na stranici [**„Radne verzije propisa“**](http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php).

Reagovanje TS:

Ostaje nejasno zašto je Ministarstvo na ovom mestu našlo za shodno da istakne da je „model zakona“ – „samo model“. Čini se da ovo, po svemu nebitno, pominjanje naziva ima za cilj jedino da dovede u zabunu one građane koji nisu imali priliku da čitaju ni Model ni Nacrt. Naime, svakom ko pročita „model Zakona“ jasno je da je reč o tekstu koji ima u potpunosti uobličene odredbe i koji bi (ako se izuzme nekoliko grešaka u formatiranju i potreba da se u dva člana izvrši izbor za jedno od alternativnih rešenja), mogao da bude upućen na javnu raspravu, čim bi se uz njega priložilo obrazloženje.

Ministarstvo navodi da su strani eksperti uručili Ministarstvu „ozbiljne zamerke na Model“, ali je nejasno čemu ta opaska u tekstu koji se objavljuje kao reakcija na saopštenje TS. Mi nismo tvrdili ništa što je tome suprotno – ni da je Model savršen, ni da stručnjaci iz inostranstva nisu na njega imali i neke kritike. Tvrdili smo (i ukazali na to na konkretnim i obrazloženim primerima) da je Nacrt koji je objavilo Ministarstvo, po mnogim svojim rešenjima, korak nazad u odnosu na rešenja iz Modela.

Inače, Ministarstvo je postavilo link ka ovim mišljenjima dvojice stranih eksperata i to **u okviru materijala o javnoj raspravi o Nacrtu Zakona** o zaštiti uzbunjivača. Čitaoci ovog reagovanja mogu sami da ocene smislenost ovog postupka na osnovu sledećih bitnih podataka: 1) da su mišljenja Pola Stivensona i Toma Divajna o Modelu (koja su inače pisana pre više od pola godine) postavljena na sajt Ministarstva **na dan objavljivanja reakcije** na naše saopštenje i da nisu bila dostupna učesnicima javne rasprave o Nacrtu, dok su svi ostali materijali na ovoj stranici sajta postavljeni krajem decembra 2013; 2) da na istom mestu nije bio objavljen dokument na koji se odnose dati komentari (Model); 3) da s druge strane, na toj stranici nije objavljen **nijedan dokument** (pohvala ili kritika), ni stranih ni domaćih stručnjaka (ni nestručnjaka) koji se odnosi na Nacrt zakona. Podsećamo, reč je o stanici koja je posvećena **javnoj raspravi o tekstu Nacrta zakona**!

Međutim, ima nečeg veoma zanimljivog u ovom rezonovanju autora Odgovora iz Ministarstva, koje bi se moglo svesti na sledeće: „Strani eksperti su kritikovali tekst/to znači da tekst ne valja/to znači da mora da se formira radna grupa koja će da izradi novi tekst“. Ostaje da se vidi da li će Ministarstvo postupiti dosledno toj logici, ukoliko kojim slučajem neki strani ekspert bude dao „ozbiljnu zamerku“, ali ovaj put na Nacrt zakona i hoće li se rad na Nacrtu nastaviti u nedogled do iscrpljivanja svih stranoekspertskih potencijala ili nestanka i poslednje „ozbiljne zamerke“ na tekst koja je Ministarstvu dostavljena na engleskom jeziku.

Tekst Odgovora Ministarstva:

Ukazivanje da uzbunjivač može biti svaki građanin, kao što navodi „Tranapsarentnost Srbija“, pokazuje osnovno nerazumevanje koncepta uzbunjivanja. Postavlja se pitanje: Ko je uzbunjivač? Primera radi, to je zaposleni koji sazna za nezakonitosti na svom radnom mestu, koji to prijavi nadležnim organima, a onda trpi posledice od poslodavca. Ključna razlika je da bilo koji građanin, ne može znati za nezakonistosti u internom poslovanju poslodavca, niti može da trpi štetu zbog prijavljivanja, jer on tamo nije ni zaposlen. Uzbunjivač se izlaže posebnom riziku koji je u javnom interesu i zbog te hrabrosti, on mora imati zaštitu.

Reagovanje TS:

U ovom odeljku su autori saopštenja Ministarstva pokazali **veoma zabrinjavajuće neznanje**, s obzirom na to u kojem državnom organu rade, ali i **izuzetnu smelost da svoje neznanje** podele sa drugima, da produkte tog neznanja nameću kao standard i druge nazivaju neznalicama.

**Zaposlenima** i radno angažovanima u ministarstvima (ili makar **u Ministarstvu pravde**, ako je drugde suvišno očekivati) **trebalo bi da bude poznato da se na početku (gotovo) svakog zakona definišu pojmovi**. To se uvek radi kada je reč o novim pojmovima u pravnom sistemu. Tako je učinjeno i u Nacrtu Zakona o zaštiti uzbunjivača (kao i u prošlogodišnjem Modelu). Stoga, da li će „uzbunjivač“ moći da bude svaki građanin ili samo stalno zaposleni, ili svi zaposleni koji rade u nekom organu ili zaposleni i korisnici usluga nekog organa itd. nije nešto što je „uklesano u stenu“ niti pojam koji je definisan svuda i uvek na isti način (poput broja elektrona koji kruže oko atomskog jezgra i koji definišu broj hemijskog elementa u periodičnom sistemu). Naprotiv, to je upravo ono što se određuje kada se piše zakon. Da nije tako, da je značenje tog pojma uvek i svuda isto i da mora da bude samo takvo, ne bi se u zakonima ni pisala definicija pojma „uzbunjivač“.

Nacrt Ministarstva daje jednu definiciju „uzbunjivača“. Ta definicija je legitimna. Štaviše, u svetu ima mnogo definicija koje su lošije od nje. Međutim, to još uvek ne znači da je ova definicija dobra. Poenta naših primedbi je bila da se ova definicija može popraviti i dali smo sugestije za to. Na takvu sugestiju dobijamo odgovor: „osnovno nerazumevanje koncepta uzbunjivanja“. Autor Odgovora iz Ministarstva nas podučava da „građanin“ (za razliku od zaposlenog), „ne može da zna za nezakonitosti u internom poslovanju poslodavca, niti može da trpi štetu zbog prijavljivanja“.

Mada nam se čini da su ovde stvari očigledne i teško nam je da zamislimo da bi, ne samo pravnik, već i **prosečan građanin mogao da dođe do ovako pogrešnog zaključka**, kao što je to uspeo autor Odgovora Ministarstva pravde, objasnićemo o čemu se radi. Naravno da je tačno da zaposleni imaju više mogućnosti da saznaju za situacije kada njihovi pretpostavljeni krše zakon nego ostali ljudi. Ali to nipošto ne znači da i drugi ljudi ne mogu doći do tih saznanja. Na primer, zaposleni u ministarstvu ima mnogo veće šanse da sazna za nameštenu javnu nabavku tog ministarstva nego „običan građanin“. Međutim, za nameštanje tog posla mogu saznati na razne načine zaposleni u firmi koja je dobila posao, zaposleni u firmama koje nisu dobile taj posao, kao i rođaci, bračni drugovi, prijatelji, poslovni partneri, kućne pomoćnice, automehaničari itd. svakog od gore pomenutih. Svaki od tih građana može rešiti da saznanja o nameštanju javne nabavke prijavi. Zbog toga može da bude izložen štetnim posledicama, a ne bi trebalo da bude. Uzmimo, za primer, da je prijavitelj ovog nameštanja javne nabavke neki student. Njemu se, kao odmazda za uzbunjivanje može desiti da mu ne bude odobrena stipendija, zato što predstavnik ministarstva, ili firme koja je učestvovala u nameštanju nabavke ili brat optuženog za taj slučaj član komisije koja odobrava stipendije. Po odredbama Nacrta, ovaj student iz primera ne bi bio obuhvaćen pojmom uzbunjivača i ne bi uživao po tom osnovu zaštitu od nepravično oduzete stipendije.

Pravo pitanje koje bi autor Odgovora iz Ministarstva, članovi radne grupe i svi koji razmišljaju o ovom zakonu trebalo da postave sami sebi, pa onda da obrazlože drugima, jeste sledeće: A zašto ne bismo štitili svakog građanina (bez obzira na radnopravni status ili drugi oblik povezanosti sa institucijom) od odmazde zbog uzbunjivanja?

Tekst Odgovora Ministarstva:

Ministarstvo pravde i državne uprave ukazuje da u [**Nacrt zakona (koji je izradila radna grupa ministarstva)**](http://www.mpravde.gov.rs/files/uzbunjivaci%20zakon%2018.12.13-2.doc) ne postoji odredba koja traži od uzbunjivača da dostavi podatak o tome koji je propis povređen, kao što je to navela Transparentnost Srbija. Nacrt zakona predviđa da se od uzbunjivača traži da samo opiše situaciju u granicama svojih mogućnosti. Na ovakav način je uvažena kritika Modela, koji je postupanje nadležnih uslovljavao time da uzbunjivač dostavi sve podatke, dokumente, a čak i svoje ime.

Reagovanje TS:

U članu 13. Nacrta piše da „uzbunjivanje započinje dostavljanjem obaveštenja kojim se vrši uzbunjivanje…“ (st.1), da to obaveštenje „**sadrži podatke o povredi propisa** kojim se ugrožava javni interes, podatke o poslodavcu, činjenice i okolnosti iz kojih proizlazi uverenje uzbunjivača da je obaveštenje istinito“ (st. 2), i da „obaveštenje **može da sadrži** potpis i podatke o uzbunjivaču, kao i sve druge činjenice i okolnosti“ (st.3). Iz ovog se može videti da su obavezni delovi obaveštenja o povredi javnog interesa oni iz st. 2, među kojima i „podaci o povredi propisa“, dok su potpis i drugi podaci o uzbunjivaču opcioni („može da sadrži…“). O ovome se govori čak i u šturom obrazloženju Nacrta – ističe se da su ovim članom propisani ***obavezni i fakultativni*** delovi obaveštenja.

Pojam „podaci o povredi propisa“ nije logički opravdano drugačije tumačiti nego kao zahtev da se navede koji propis je povređen. Inače ne bi bilo nikakve potrebe da se pominju „podaci o povredi propisa“ među obaveznim delovima obaveštenja. Bilo bi dovoljno reći, na primer, da „obaveštenje sadrži opis ugrožavanja javnog interesa“ ili nešto tome slično.

Moguće je da postavljanje ovakvog zahteva nije bio namera zakonopisaca i da je ideja bila da se „od uzbunjivača traži da samo opišu situaciju u granicama svojih mogućnosti“ kao što objašnjava Ministarstvo. Međutim, nije tako napisano. Umesto ljutitog Odgovora, ako je namera pri pisanju bila drugačija, treba jednostavno priznati grešku i usaglasiti ono što piše u Nacrtu sa namerama. Normalno je da se greške dešavaju a javna rasprava služi da se one isprave.

Što se tiče Modela i kritika rešenja Modela, najbolje će biti da svako koga zanima pogleda sam, pa izvede zaključke o tome da li je Ministarstvo u pravu ili ne. Sa stanovišta naših primedbi to je irelevantno jer smo komentarisali slabosti odredbe Nacrta kao takve, bez pominjanja rešenja iz Modela u vezi sa ovom tačkom. Ovom prilikom samo napominjemo da u Modelu ne postoji obaveza da uzbunjivač navede koji propis je povređen.

Tekst Odgovora Ministarstva:

U pogledu zamerke „Transparentosti“ da Nacrtom zakona nisu predviđena krivična dela ističemo da je [**Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013-2018. godine**](http://www.mpravde.gov.rs/files/Nacionalna-Strategija-za-borbu-protiv-korupcije-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2013.-do-2018.-godine.pdf), predviđeno da se propisivanje krivičnih dela može činiti samo Krivičnim zakonikom, u cilju zaštite pravne sigurnosti i pravne izvesnosti. Saglasno tome u predstojećem periodu biće izvršene izmene i dopune Krivičog zakonika, kojim će biti obuhvaćena i krivična dela u vezi sa uzbunjivanjem.

Reakcija TS:

Svako ko ima pristup internetu može lako da proveri šta je napisano u saopštenju i komentarima na Nacrt TS-a i da se na taj način neposredno uveri u besmislenost ovog komentara koji je izašao iz Ministarstva. Umesto bilo čega drugog, citiramo komentare na Nacrt koji se odnose na odsustvo krivičnih dela:

*U okviru kaznenih odredaba nisu propisana krivična dela. To je dobro sa stanovišta pravne tehnike, jer sva krivična dela bi trebalo da budu obuhvaćena jednim, Krivičnim zakonikom. Međutim, uz ovaj Nacrt nije priložen Nacrt izmena i dopuna Krivičnog zakonika, tako da se može zaključiti (u odsustvu drugačijeg obrazloženja) da su radna grupa koja je izradila Nacrt i Ministarstvo pravde i državne uprave zaključili da nije potrebno propisivati krivična dela zbog kršenja ovog zakona.*

*S druge strane, Model zakona sadrži četiri krivična dela (članovi 34. do 37). Prvo nosi naziv „narušavanje prava uzbunjivača i drugih lica“. Ne samo da Nacrt ne predviđa krivično gonjenje lica koja preduzimaju odmazdu prema uzbunjivačima, već ovakvo ponašanje ne tretira ni kao prekršaj!*

*Drugo krivično delo iz Modela je „neizvršenje odluke u postupku privremene zaštite“. Ni ovo kršenje zakona nije propisano kao prekršaj u Nacrtu. Međutim, moguće je da se takvo ponašanje može kazniti na osnovu drugih propisa, pošto predstavlja kršenje odluke suda (u Nacrtu, dok je u Modelu bilo u vezi sa odlukama Zaštitnika građana).*

*Treće krivično delo iz Modela je „Neovlašćeno otkrivanje identiteta uzbunjivača“. Iako i Nacrt sadrži pravila o zaštiti ličnih podataka uzbunjivača, nema ni prekršaja a kamoli krivičnog dela koje bi sankcionisalo ovakvo kršenje zakona.*

*Četvrto krivično delo iz Modela je „lažno uzbunjivanje“, to jest, mogućnost da se krivično goni lice koje obaveti o ugrožavanju javnog interesa* ***iako zna*** *da to obaveštenje nije istinito. Ovakvi lažni uzbunjivači se i bez posebnog krivičnog dela mogu goniti za „lažno prijavljivanje“, ali samo ako se i uzbunjivanje odnosilo na neko krivično delo, dok bi uvođenjem posebnog krivičnog dela, takvo gonjenje moglo da se preduzme i u drugim slučajevima lažnog uzbunjivanja.*

Tekst Odgovora Ministarstva:

Po pitanju primedbe da Nacrt ne daje mogućnost zaštite licima koji obaveštenje o povredi ili ugrožavanju javnog interesa iznesu u anonimnoj anketi ili drugom vidu poverljivog obraćanja, možemo oceniti da je ista krajnje nedobronamerna. Nejasno nam je na koji način se može pružiti zaštita anonimnom licu sa čijim identitetom niko nije upoznat?

Reagovanje TS:

I kroz ove tvrdnje se otkriva veliko nepoznavanje teme o kojoj autor Odgovora piše, koje je upotpunjeno ništa manjom smelošću da se to neznanje podeli sa drugima.

Ova primedba TS se odnosi na odsustvo pojedinih dobrih odredaba iz Modela u Nacrtu. Lica koja daju obaveštenje o povredi javnog interesa u anonimnoj anketi (anketa kod koje nije predviđeno da se identitet ispitanika otkriva trećim licima) nisu uzbunjivači, ili makar to nisu svojom voljom. Oni ne ukazuju na kršenje zakona nekom organu koji bi taj problem mogao da reši, već to čine u poverenju, za potrebe istraživanja. Na primer, student koji prijavi podmićivanje profesora policiji bi bio uzbunjivač, ali student koji u anonimnom istraživanju navede da je podmitio pet profesora na drugoj godini fakulteta sa po 300 evra ne bi. Međutim, ukoliko neko slučajno ili namerno otkrije identitet lica koje je dalo informaciju tokom istraživanja, odmazda prema studentu postaje sasvim moguća, pošto se lako može identifikovati o kojim profesorima je reč. Smatramo da takva lica pod određenim uslovima treba štititi od odmazde, na sličan način kao i uzbunjivače. A onaj ko smatra da ih ne treba štititi (u ovom slučaju autor Odgovora Ministarstva) treba da objasni i zašto.

Tekst Odgovora Ministarstva:

Takođe, u pogledu primedbe da Nacrt ne uređuje mogućnost pravične naknade ističemo da je potrebno detaljno i sa pažnjom pročitati Nacrt zakona, te videti da isti propisuje da uzbunjivač ima pravo na naknadu, kako materijalne tako i nematerijalne štete, a što je svakako pravična naknada, zbog pretrpljenih štetnih posledica u vezi sa uzbunjivanjem.

Reagovanje TS:

U ovom slučaju bi autor Odgovora iz Ministarstva trebalo da uradi upravo ono šta drugima savetuje – da čita tekstove koje komentariše. Evo šta piše u komentarima i sugestijama TS na Nacrt zakona, koje su bile povod za gornju reakciju:

*U članu 17. st. 2. Model predviđa veoma značajan vid naknade štete, o kojem se ne govori u Nacrtu. To je pravo uzbunjivača i povezanog lica da umesto otklanjanja posledica odmazde (povraćaj u pređašnje stanje) zahtevaju da im sud odredi pravičnu novčanu naknadu od lica koje je počinilo odmazdu. Uvođenje ovog prava je veoma korisno za uzbunjivače koji bi se nakon svog čina, i pored zašite koja bi im bila pružena u smislu poništenja nezakonitog akta, suočili sa „tihim bojkotom“ ili drugim vidom odmazde koji je teško nedvosmisleno dokazati.*

Evo i skraćene varijante iz saopštenja: *Nacrt ne uređuje mogućnost da uzbunjivač umesto otklanjanja štetnih posledica zatraži pravičnu naknadu, koja bi bila posebno značajna za ona lica koja razložno smatraju da bi im interesi bili ugroženi nakon povratka u radnu sredinu u kojoj se dogodilo prijavljeno kršenje zakona;*

TS naravno nije sporila da Nacrt daje uzbunjivačima pravo na naknadu štete, niti pravo na pravičnu naknadu generalno. Ovde je reč o potrebi da se obezbedi pravo na odabir jedne specifične vrste naknade, o kojoj Nacrt ne govori, dok je u Modelu bila posebno istaknuta.

Tekst Odgovora Ministarstva:

U [**obrazloženju Nacrta Zakona**](http://www.mpravde.gov.rs/files/uzbunjivaci%20obraz.%2018.12.13.doc) detaljno su navedeni razlozi za svako pojedino rešenje. Radna grupa Ministarstva pravde i državne uprave je prilikom izrade Nacrta zakona u prvom planu vodila računa o „stvarnoj zaštiti i interesima“ pojedinca koji prijavi nezakonito postupanje od bilo koje vrste odmazde.

Reakcija TS:

Bilo nam je teško da poverujemo u ovaj deo Odgovora Ministarstva – kaže se da su navedeni razlozi za svako pojedino rešenje i uz to se postavlja direktni link ka dokumentu pod nazivom „obrazloženje“, u kojem se ne obrazlaže ni jedna od odredaba Nacrta (već se one samo prepričavaju).

Uostalom, evo kako to izgleda na primeru jednog slučajno odabranog člana Nacrta zakona:

*Članom 13. Zakona propisano je da postupak uzbunjivanja započinje dostavljanje obaveštenja zakonom određenom adresatu, koji je opredeljen prema vrsti uzbunjivanja koji je određen u članu 12. Zakona, a takođe je propisana i sadržina obaveštenja, pri čemu se pravi razlika između obaveznih i fakultativnih elemenata obaveštenja. Takođe je propisana i obaveza za poslodavca i nadležni organ da postupaju i po anonimnim obaveštenjima.*

Mada su odredbe ovog člana Nacrta korektno *prepričane,* ni za jednu od njih nisu navedeni i objašnjeni razlozi zbog kojih je odredba formulisana baš tako kako jeste. Da je ovo zaista obrazloženje, onda bi nešto bilo i obrazloženo. Na primer, predmet obrazloženja bi moglo da bude zbog čega se zakonopisac opredelio da određeni delovi obaveštenja o ugrožavanju javnog interesa budu obavezni, zbog čega se opredelio da postupak započne dostavljanjem obaveštenja određenom adresatu (a ne, na primer, od momenta kada uzbunjivač uputi svoj dopis), da se objasni u kojim slučajevima bi poslodavci morali da postupaju po anonimnim obaveštenjima i zbog čega je to važno i tome slično.

Nije nam jasno zašto se u reakciji kaže da je *radna grupa Ministarstva pravde i državne uprave prilikom izrade Nacrta zakona u prvom planu vodila računa o „stvarnoj zaštiti i interesima“ pojedinca koji prijavi nezakonito postupanje od bilo koje vrste odmazde* niti zbog čega se reči „stvarna zaštita i interesi“ nalaze pod navodnicima*.* Uopšte nismo spekulisali niti komentarisali o čemu je radna grupa vodila računa pišući Nacrt, niti pominjali sintagmu koja je pod navodnicima. Kako god bilo, ako su Ministarstvu/radnoj grupi na srcu zaštita i interesi pojedinaca koji prijave nezakonito postupanje od bilo koje vrste odmazde, onda će u komentarima koje smo dali na Nacrt naći korisno štivo.

Tekst Odgovora Ministarstva:

Pored svega navedenog, Ministarstvo pravde i državne uprave ističe da se Nacrt zakona i dalje nalazi na javnoj raspravi i poziva stručnu javnost, kao i sve zainteresovane da proslede ministarstvu svoje komentare i sugestije i tako na konsturktivan način doprinesu izradi što kvalitetnijeg teksta Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Reakcija TS:

Ovaj deo Odgovora nema nikakve veze sa našim saopštenjem. U svakom slučaju, ako je program javne rasprave izmenjen i ako „javna rasprava još uvek traje“, to bi trebalo objaviti i na mestu gde su objavljene prethodne informacije, na kojem još uvek piše: „Javna rasprava o Nacrtu zakona sprovodi se od 26. decembra do 31. januara 2014. godine“.

1. http://www.mpravde.gov.rs/vest/4700/odgovor-ministarstva-pravde-i-drzavne-uprave-na-saopstenje-organizacije-transparentnost-srbija-povodom-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php [↑](#footnote-ref-2)
2. Broj komentara i spornih pitanja za koja, zbog ograničenog obima nije bilo mesta u saopštenju je znatno veći [↑](#footnote-ref-3)
3. http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\_content&view=article&id=407%3Aozbiljni-nedostaci-nacrta-zakona-o-zatiti-uzbunjivaa-&catid=14%3Avesti&Itemid=40&lang=sr [↑](#footnote-ref-4)
4. http://www.mpravde.gov.rs/files/Resenje%20o%20obrazovanju%20Radne%20grupe%20za%20pripremu%20teksta%20radne%20verzije%20zakona.pdf [↑](#footnote-ref-5)