



ПРИРУЧНИК ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Београд, 2015. год.

**ПРИРУЧНИК ЗА ПРИМЕНУ
ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА**

Београд, 2015. године

ПРИРУЧНИК ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (USAID). За садржај ове публикације одговорни су аутори и он не мора нужно одражавати ставове USAID-а или Владе Сједињених Америчких Држава.

Издавач:

USAID Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт

За издавача:

Лоренс Ветер

Аутори:

Мирјана Мартић,
судија Прекршајног суда у Београду

Маријана Шарац,
судија Прекршајног суда у Београду,
упућена у Министарство правде

Рецензент:

Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда

Тираж:

600 примерака

Припрема и штампа: АТЦ д.о.о. Београд

САДРЖАЈ

Увод	7
Стратешка документа и обавезе Републике Србије из међународних уговора у вези са заштитом узбуњивача – лица која пријаве сумњу на корупцију.....	9
Кратак осврт на законски оквир у области заштите узбуњивача у Републици Србији пре доношења Закона о заштити узбуњивача	11
Међународна искуства у заштити узбуњивача	15
I. Опсег покривености.....	15
II. Инстанце за одлучивање.....	19
III. Правила која утичу на успешан исход.....	20
IV. Обештећење узбуњивача који победе.....	21
V. Промене од друштвеног значаја.....	23
Предмет Закона о заштити узбуњивача и појмови.....	27
Материјални опсег	27
Персонални опсег	29
Право на заштиту.....	36
Поступак.....	38
Унутрашње узбуњивање	39
Спољашње узбуњивање	41
Узбуњивање јавности.....	42
Тајни подаци	43
Заштита узбуњивача и накнада штете	44
Накнада штете	47
Судска заштита узбуњивача	48
Кратак опис поступања потенцијалног узбуњивача.....	61
Закон о заштити узбуњивача	65
Инфографик – заштита узбуњивача.....	83

Увод

Поштовани,

Националном стратегијом за борбу корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, као и пратећим Акционим планом, као један од циљева, предвиђено је успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача, односно лица које пријави сумњу на корупцију.

Доношењем Закона о заштити узбуњивача Република Србија предузима неопходне кораке ка успостављању нормативног оквира и капацитета за одлучну борбу против корупције и истовремено остварује преузете обавезе из међународних аката, а пре свега препорука Група држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО).

Овај закон представља савез између државе и грађана у борби против корупције. Ко примети било какву радњу која је супротна јавном интересу моћи ће да пријави исту, без страха од било какве штетне последице по себе или њему блиска лица. Држава ће заштитити сваког ко је био храбар и одговоран да пријави корупцију.

У свом обраћању у Народној скупштини током начелне раправе одржане крајем новембра месеца 2014. године, у вези са Предлогом Закона о заштити узбуњивача, а сада Законом о заштити узбуњивача, као министар правде најавио сам да ће у веома кратком року бити израђен и Приручник који ће олакшати примену Закона.

Са задовољством констатујем да је исто испуњено, те да је светлост дана угледао Приручник у вези са применом Закона о заштити узбуњивача.

Надам се да ће овај Приручник послужити као својеврсни путоказ свима онима који примењују Закон о заштити узбуњивача у свом раду, као и свим осталим заинтересованим лицима која желе да се упознају са правима узбуњивача и поступком заштите тих права. У Приручнику се, између осталог, указује на специфичности које

овај закон уводи у правни систем Републике Србије и објашњава однос овог закона према општим правилима парничне процедуре у погледу заштите права узбуњивача односно лица која сагласно Закону уживају права као узбуњивачи.

Министар правде,
Никола Селаковић

Стратешка документа и обавезе Републике Србије из међународних уговора у вези са заштитом узбуњивача – лица која пријаве сумњу на корупцију

Доношењем Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту Национална Стратегија) и пратећег Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (у даљем тексту Акциони план) дана 06.09.2013. године („Сл. гласник РС“, бр. 57/2013), Република Србија се определила за системску изградњу и јачање институција, као неопходног предуслова за ефикасну борбу против корупције.

У четвртом поглављу Националне стратегије, које се односи на превенцију корупције, предвиђено је, као један од циљева, успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача односно лица која пријављују сумњу на корупцију (под бројем 4.9). Такође је и пратећим Акционим планом, као једна од нормативних активности, предвиђено доношење закона којим се пружа заштита узбуњивача, односно лица која пријаве сумњу на корупцију (мера под бројем 4.9.1.).

Обавеза Републике Србије да на свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање произлази и из међународних уговора које је Република Србија потврдила, и то: Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/2005), као и Закона о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 102/2007).

Сагласно члану 194 Устава Републике Србије („Сл.гласник РС“, бр.98/2006), којим је предвиђена хијерархија домаћих и међународних општих правних аката, потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије, те чине саставни део унутрашњег правног поретка, непосредно се примењују и имају

примат у односу на законе и друге опште правне акте. Члан 33. Конвенције Уједињених нација за борбу против корупције прописује да ће свака држава уговорница размотрити могућност да у свом домаћем правном систему предвиди одговарајуће мере пружања заштите од било ког неоправданог поступања према било ком лицу које надлежним органима пријави у доброј намери и на разумној основи било које чињенице које се односе на коруптивна кривична дела предвиђена овом конвенцијом.

Такође, и Грађанскоправна конвенција против корупције Савета Европе садржи обавезујућу одредбу, у члану 9., који прописује да свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву одговарајућу заштиту од било које неоправдане санкције против запослених који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима.

Кратак осврт на законски оквир у области заштите узбуњивача у Републици Србији пре доношења Закона о заштити узбуњивача

У Републици Србији је до доношења Закона о заштити узбуњивача („Сл. гласник РС“, бр. 128/2014 – у даљем тексту: Закон) област заштите узбуњивача била делимично уређена, и то углавном следећим законима:

• **Законом о државним службеницима („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014)** који у члану 23. предвиђа да је државни службеник или намештеник дужан да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца, ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради, те да државни службеник или намештеник од дана подношења писменог захтева ужива заштиту у складу са законом.

• **Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010)**, у оквиру члана 38., предвиђено је да запослени у органу власти који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ на основу овог закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу овог закона, не може због тога позвати на одговорност, нити трпети штетне последице. Исто важи под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти. Предвиђено је и да право на заштиту има запослени, под условом да је имао разлога да верује у тачност информације, да није тражио нити примио неку корист у вези са омогућавањем приступа информацији, као и да је пре него што је омогућио приступ информацији, обавестио о неправилностима надлежно лице у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности. Уколико запослени у напред описаној ситуацији

буде позван на одговорност или претрпи какву штету, има право на накнаду штете од органа власти у којем је запослен. Напред наведене одредбе сходно се примењују и на функционере органа власти, на лица која у органу власти или за орган власти обављају послове по основу уговора, као и на лица којима орган власти пружа услуге или имају својство странке у поступку пред органом власти.

• **Закон о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС и 112/2013 - аутентично тумачење)** у члану 56. предвиђа заштиту подносиоца пријаве на основу чије пријаве је покренут поступак, односно лица које даје изјаву у поступку утврђивања да ли је дошло до кршења Закона о Агенцији за борбу против корупције.

• На основу члана 56. Закона о Агенцији за борбу против корупције Агенција за борбу против корупције донела је 2011. године **Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Сл. гласник РС“, бр. 56/2011)**, по коме је узбуњивач државни службеник, односно запослени у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно органима привредних друштава чији је оснивач, односно члан, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, који у доброј вери пријави сумњу на корупцију у органу у коме ради (дакле не и запослени у приватном сектору).

Агенција је сагласно члану 56. Закона о Агенцији за борбу против корупције и Правилнику давала „статус узбуњивача“ и обавештавала руководиоца узбуњивача да ће се као одмазда због учињене пријаве корупције сматрати свака мера која је предузета у вези са радно-правним статусом или радним условима узбуњивача, противно вољи узбуњивача у периоду до највише две године од дана давања заштите. Одмаздом се сагласно Правилнику Агенције сматрало свако чињење или нечињење према узбуњивачу које доводи до штетних последица у виду: психичког или физичког узнемиравања или злостављања; покретања дисциплинског поступка, премештаја на ниже радно место и задржавања у напредовању; доношења решења

о престанку радног односа или отказа уговора о раду; предузимања или изрицања мере која неповољно утиче на радно-правни статус и радне услове, као и озбиљне и стварне претње да ће бити предузета било која од наведених мера. Када узбуњивач извести Агенцију да трпи штетне последице у органу јавне власти, Агенција захтева од руководиоца органа да поднесе извештај о поступању према узбуњивачу или да учини извесним да је поступање органа јавне власти проузроковано околностима које нису у вези са случајем пријаве корупције.

Заштита узбуњивача је у Србији до доношења Закона била ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача), па је било неопходно заокруживање правног оквира у овој области кроз доношење посебног закона који би се бавио заштитом лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору. Заштита је пружана лицима запосленим у јавном, али не и у приватном сектору. Агенција за борбу против корупције пружала је у одређеним ситуацијама заштиту кроз давање „статуса узбуњивача“. Међутим ова је заштита била ограниченог трајања, до две године, и није покривала ситуацију када је узбуњивач у вези са узбуњивањем већ добио отказ уговора о раду. Такође, приватни сектор није био покривен.

Доношењем Закона о заштити узбуњивача предузимају се неопходни кораци ка успостављању нормативног оквира и капацитета за одлучну борбу против корупције, поред испуњавања обавеза из међународних аката и препорука, а пре свега препорука Група држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО).

Законом се пружа пун обим заштите лицима која пријављују сумњу на корупцију и тиме се отклањају недостаци неадекватне и парцијалне заштите. Заштита коју ће узбуњивач уживати поставља се са циљем заштите јавног интереса и обухвата различите врсте заштите, а према различитим врстама одмазде која према узбуњивачу може бити примењена.

У погледу земаља у окружењу, ни у једној од држава материја заштите узбуњивача није регулисана на целовити начин, те нису заштићена у потпуности лица која пријаве корупцију у јавном и приватном сектору. У Босни и Херцеговини је током 2013. године донет *Закон о заштити лица која пријављују корупцију у институцијама Босне и Херцеговине* („Службени гласник БиХ”, број 100/13), те се закон примењује искључиво на запослене државних институција, чиме је „заштићен“ мали број потенцијалних узбуњивача.

Међународна искуства у заштити узбуњивача¹

Иако популарност прописа који се односе на заштиту узбуњивача све више расте у свету, у многим случајевима законом прописана права су била само симболична и самим тим контрапродуктивна. Запослени свуда у свету обелодањују одређене информације и ризикују одмазду верујући да ће им адекватна заштита бити обезбеђена. Често се, ипак, испостављало да у стварности није било никаквих шанси да и даље наставе своје каријере на истим радним местима.

Посматрајући прописе о заштити узбуњивача који су у Сједињеним Америчким Државама донети током протекле три деценије, и искуства стечена кроз измене и допуне тих прописа како би се исправиле грешке и попуниле правне празнине, можемо закључити да би успешни системи заштите узбуњивача требало да узму у обзир следеће принципе:

I ОПСЕГ ПОКРИВЕНОСТИ

Први камен темељац сваке реформе јесте њена доступност за узбуњиваче. Правне празнине које доводе до ускраћивања заштите онда када је то најнеопходније, било јавности, било жртви одмазде због узбуњивања, често се могу пронаћи у законима који регулишу ову област. Свеобухватна покривеност је од суштинског значаја како би право на слободу говора могло да се односи на сваког релевантног сведока, без обзира на публику којој се обраћа, недозвољено понашање о коме сведочи, или контекст, како би такви сведоци били заштићени од било каквог узнемиравања које може имати обесхрабрујући ефекат.

1. Контекст права на слободу говора „без правних празнина“.

Заштићено обелодањивање информација требало би да обухвати „свако“ обелодањивање које би било прихватљиво за суд (или други правни форум) као доказ значајног противзаконитог

¹ Аутори: Том Дивајн и Шели Валден, Government Accountability Project (whistleblower.org)

понашања или би помогло у спровођењу легитимних активности усклађивања пословања са законима. Не смеју постојати законске празнине када је реч о форми, контексту или публици којој се узбуњивач обраћа, осим ако је одавање информација изричито забрањено законом или би довело до одговорности организације за кршење законом прописане обавезе о чувању тајности података. У тим случајевима обелодањивање би и даље требало да буде заштићено уколико се обелодањује руководству организације или за то одређеним полицијским или законодавним телима. Важно је нагласити да је обелодањивање у оквиру радних дужности заштићено, будући да се већина одмазди дешава као одговор на „говор по дужности“ оних чија је институционална улога да узбуњују јавност, с обзиром да припадају институцијама које се баве надзором и контролом у оквиру система.

2. Предмет права на слободу говора без „правних празнина“.

Права узбуњивача треба да обухвате обелодањивање сваке врсте противзаконитих радњи, ненаменско трошење, лоше управљање, злоупотребу овлашћења, велику и конкретну опасност по јавно здравље или безбедност и сваку другу активност која поткопава спровођење дужности које су поверене различитим институцијама, као и сваку информацију која помаже у реализацији тих дужности.

3. Право да се одбије кршење закона. Ово је суштинска одредба за заустављање

faits accomplis, а у неким случајевима и за спречавање потребе за узбуњивањем. Ипак, у стварности, у многим организацијама, појединац који одбије да поштује наредбу по основу тога што би она представљала незаконито поступање чини то на сопствени ризик, излажући се могућем дисциплинском поступку уколико суд, или неки други орган, накнадно утврди да наредба не би са собом носила незаконито поступање. Због тога је и потребно да се такво одређење утврди на фер и брз начин, уз истовремену заштиту појединца који је с разлогом веровао да је од њега било затражено да прекрши закон тиме што је морао да настави са датом активношћу или што је трпео штетне радње (одмазду) у периоду у којем се одлучивало о природи наредбе.

4. Заштита од преливања одмазде. Закон треба да покрије сва уобичајена сценарија која би могла да имају обесхрабрујући ефекат на одговорно остваривање права на слободу говора. Примери таквих сценарија укључују појединце који се перципирају као узбуњивачи (чак и када се грешком перципирају као узбуњивачи), или за које се сматра да „помажу узбуњивачима“ (да би се спречило окривљивање по основу повезаности), као и појединце који се „спремају“ да изврше узбуњивање (како би се избегли превентивни напади који имају за циљ изигравање заштите коју пружа закон, и да се на тај начин обухвате кључни прелиминарни кораци потребни за успостављање „добре вере“ и одговорног узбуњивања, чиме се стиче основ за добијање заштите). Тиме што терају људе да ћуте, или изољују оне који проговоре наглас, ови индиректни контексти често имају највећи обесхрабрајући ефекат и све прекривају велом тајности. Најосновнија илустрација тако нечег је одмазда за коришћење права на заштиту од одмазде.

5. Заштита „без правних празнина“ за све грађане који имају шта да обелодане у вези са обављањем јавне службе. Заштита од дискриминације у вези са запослењем требало би да се односи на све релевантне учеснике или запослене који проговоре о неизвршавању институционалних задатака или изневеравању поверења јавности, без обзира на њихов формални статус. Поред запослених у конвенционалном смислу, који примају плату, прописи који се односе на заштиту узбуњивача треба да штите све оне који реализују активности које су део мисије дате организације. Не треба да буде од значаја да ли раде пуно радно време, пола радног времена, привремено су запослени, стално запослени, консултанти су, раде као подизвођачи, упућени су на рад из друге организације, или су чак само волонтери. Оно што је једино битно јесте допринос који они могу да дају тиме што ће бити сведоци. Уколико узнемиравање може да има обесхрабрујући ефекат којим се поткопава мисија организације, жртва одмазде треба да има права. То значи да заштитом треба обухватити и оне који конкуришу за посао, уговоре за извођење радова или финансирање, с обзиром да стављање на црну листу представља једну од тактика која се често користи.

Оно што је најважније је да би заштита узбуњивача требало да се прошири на све оне који учествују у, или су погођени активностима организације. Свеобухватни амерички закони о заштити узбуњивача, посебно кривични закони, штите сведоке од сваке врсте узнемиравања, јер оно омета поступке које држава води.

- 6. Поуздана заштита анонимности.** Да би се проток информација које су неопходне за утврђивање одговорности повећао на највиши могући ниво, неопходно је да поуздани заштићени канали буду доступни онима који се одлуче да обелодане неку поверљиву информацију. Као што су иницијатори закона о заштити узбуњивача непрекидно истицали, ускраћивање овакве опције доводи до стварања озбиљног обесхрабрујућег ефекта.
- 7. Заштита против неконвенционалног узнемиравања.** Облици узнемиравања једино су ограничени маштом. Као последица тога, неопходно је забранити сваку врсту дискриминације због предузете радње која је предмет заштите, било да је активна дискриминација у питању, као на пример раскид уговора о раду, или пасивна, као на пример одбијање унапређивања или обезбеђивања обуке. Препоручене, запрећене и покушане радње могу да имају исти обесхрабрујући ефекат као и сама одмазда. Забрана мора да обухвати и препоруке и званичан акт дискриминације, како би се обезбедила заштита одруководилаца који „не желе да знају“ зашто су њихови подређени поставили неке запослене као мету. У контексту који није везан за радни однос, може обухватити заштиту од узнемиравања у распону од дисциплинског поступка до парнице.
- 8. Заштита права узбуњивача од наредбе за неодавање информација.** Сваки закон или пропис о заштити узбуњивача мора да садржи забрану издавања наредби за неодавање информација кроз правилнике и поступке саме организације, и уговоре о поверљивости података којима би се неутрализовало право на слободу говора и наметнуло претходно ограничење на слободу говора.

9. Обезбеђење основних услуга подршке за остваривање права која постоје на папиру. Узбуњивачи нису заштићени ни једним законом уколико они не знају да такав закон постоји. Права узбуњивача, као и обавеза да се обелодани свака незаконита радња, морају бити јасно истакнути на сваком радном месту. Исто тако, правно „сиромаштво“ може учинити да права буду недоступна узбуњивачима. Приступ правној помоћи и изворима финансирања правне одбране даје смисао праву на слободу говора за оне који су незапослени или се налазе на црној листи. Омбудсман (у овом случају реч је о лицу које се унутар организације бави медијацијом између запослених и управе, или између јавности и владе, односно бирократије), који има приступ документима и званичницима, може да неутрализује недостатак ресурса и раскрчи пут кроз исцрпљујуће конфликте, обезбеђујући експедитивне корективне радње. Амерички закон о заштити узбуњивача укључује и Канцеларију посебног саветника која испитује притужбе за одмазду и може да захтева отклањање исте у име подносиоца. Неформални начини за обелодањивање информација не треба да буду ризични за узбуњиваче, и такви да не остављају никаква дискрециона права запосленима који су задужени да поступају у таквим ситуацијама да делају противно интересима појединаца који траже помоћ .

II ИНСТАНЦЕ ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ

Инстанца за пресуђивање о правима узбуњивача не сме да има никаква ограничења која се односе на институционални сукоб интереса и мора поступати у складу са правилима која омогућавају правично суђење. Историја поступања разних административних тела показује да је не само перцепција, већ и реалност такозваних саслушања у таквим оквирима, увек представљала замку за узбуњиваче, пресуђујући неповољно по узбуњиваче.

10. Право на могућност одласка на суд. Овај критеријум захтева важење нормалних судских процесних права, истих оних права која су доступна грађанима који су жртве незаконитих радњи или злоупотребе моћи. То укључује пресуђивање у разумном року, право на позивање сведока и суочење са тужитељима,

објективна и уједначена процедурална правила и разумне временске рокове. У најмању руку унутрашњи системи морају бити тако структурирани да обезбеђују аутономију и одсуство институционалних сукоба интереса. То је од посебног значаја током прелиминарних фаза неформалног или интерног разматрања, који су по правилу оптерећени сукобом интереса, као што је то случај са Канцеларијом за управљање људским ресурсима када разматра поступање. Због тога такво поступање лако прераста у истрагу о узбуњивачу и базу података која ће послужити за напад на конкретни предмет појединца, за случај да се предмет нађе пред судом, уместо да доведе до отклањања последица.

11. Опције за алтернативно решавање спора уз посредовање независне стране и уз обострани пристанак. Решење спора уз учешће треће стране може бити брже и јефтиније за узбуњиваче. На пример, арбитраже у области рада и запошљавања биле су веома ефикасне у случајевима када су странке делиле трошкове и уз обострану сагласност одабирале особу која ће донети одлуку. На овај начин могуће је обезбедити независно и фер решавање спорова узбуњивача, чиме се избегава проблем да ли су се, или не, међувладине организације одрекле имунитета који имају у односу на национални правни систем. То се сматра нормалном могућношћу за решавање случајева одмазде према америчком Закону о заштити узбуњивача.

III ПРАВИЛА КОЈА УТИЧУ НА УСПЕШАН ИСХОД

Коначни резултат зависи од успостављених правила која утичу на успешан исход. Реч је о тестовима које узбуњивач мора да положи како би доказао да су његова (или њена) права била прекршена незаконитом одмаздом, и тако победи.

12. Реални стандарди за доказивање кршења права. Амерички Закон о заштити узбуњивача из 1989. г. променио је застарели и неразумни терет доказивања који је чинио скоро немогућим да узбуњивач успе у одбрани својих права. Тест је усвојен у оквиру међународног права, у оквиру генеричких професионалних

стандарда за међувладине организације као што су, на пример, Уједињене нације.

Овај нови глобални стандард је такав да узбуњивач треба да пружи довољно основа да се покрене поступак (*prima facie*) кроз доказну снагу доказа да је заштићено понашање било „фактор који је допринео“ дискриминацији. Дискриминација не мора увек да укључи одмазду, већ само треба да се деси „због“ узбуњивања. Једном када постоји *prima facie* предмет, терет доказивања пребацује се на организацију која мора да приложи јасне и убедљиве доказе да би исте радње предузела из независних, легитимних разлога, и у одсуству заштићене активности.

С обзиром да је америчка влада пребацила терет доказивања у својим прописима о узбуњивачима, стопа успеха мериторних одлука повећана је са некадашњих 1 до 5 процената на годишњем нивоу на 25 до 33 процената, што даје узбуњивачима шансу да се боре и успешно одбране. Многе државе које законима о раду решавају предмете везане за узбуњиваче имају аналогне презумпције и статистике. Међутим, не постоји алтернатива поштовању једне од ових у пракси доказаних формула за одређивање тестова које узбуњивачи треба да прођу како би добили пресуду у своју корист и доказали да су њихова права била нарушена.

13. Реални временски рок за деловање. Иако неки закони намећу запосленима рок од 30-60 дана након чега губе своја права, већини узбуњивача тај рок није довољан ни да постану свесни својих права. Шест месеци је минимални функционални рок застаре. Рок за застаривање од једне године је у складу са англосаксонским правом и он је повољнији.

IV ОБЕШТЕЋЕЊЕ УЗБУЊИВАЧА КОЈИ ПОБЕДЕ

Ефикасност прописа којим се отклања нанета штета оцењује се по два основа – да ли је постигнута правда кроз адекватно помагање жртвама да остваре нето корист; и у проглашавању преступника одговорним за његово дело.

- 14. Обештећење без „правних празнина“.** Уколико узбуњивач победи, обештећење мора да буде такво да покрије све директне, индиректне и будуће последице одмазде. У неким случајевима то значи промену пребивалишта или плаћање медицинских рачуна за лечење последица насталих услед физичког и менталног узнемиравања. У случају када узбуњивач није у радном односу, може бити неопходна промена пребивалишта, заштита идентитета или прекид свих парница против тог појединца.
- 15. Привремена мера.** Мера треба да се додели током прелазног периода запосленом који победи. Системи против одмазде, који су на папиру једноставни и јасни, углавном се развлаче годинама у пракси. За узбуњивача који је у међувремену остао без посла и банкротирао чекајући на добијање спора, крајња победа може представљати ништа више до пуке потврде да је био у праву. Судска или привремена мера мора да уследи после прелиминарног утврђивања. Чак и када победи на рочишту или суђењу, незапослени узбуњивач може да банкротира чекајући да се оконча жалбени поступак који се често развлачи годинама.
- 16. Плаћање накнада адвокату.** Накнаде адвокату и други пратећи трошкови парнице треба да буду досуђени свим онима који суштински победе. У супротном, узбуњивачи не би могли себи да приуште да користе своја права. Накнаде треба да буду досуђене уколико узбуњивач добије тражену меру, без обзира на то да ли је реч о последици решења донетог током парнице. У супротном, организације могу, а оне то и раде, да се једнострано предају ван суда и да избегну те трошкове изјављујући да је тужба коју је поднео узбуњивач била небитна за резултат. Појединци који су тиме погођени могу бити уништени таквом врстом победе, јер накнаде адвоката често премашују суму њихове годишње плате.
- 17. Могућност премештаја.** Нереално је очекивати да ће се узбуњивач вратити на посао да ради за шефа кога је управо поразио тужбом. Они који победе морају да имају могућност премештаја како би могли да окрену нови лист. Ова могућност отклања поновне одмазде које укидају утицај новостворених институционалних права.

18. Лична одговорност за одмазде. Како би се зауставила поновна кршења прописа, неопходно је да се утврди одговорност оних који сувршили одмазду. У супротном, руководиоци који обављају тај прљави посао немају шта да изгубе. Најгоре што може да се деси је да се они не извуку с тим, али ће бити добро награђени док то покушавају. Најефикаснији начин за спречавање одмазде јесте да онај ко је одговоран за кршење прописа лично сноси трошкове одштете. Модел закона Организације америчких држава је чак проширио одговорност на оне који злонамерно не обезбеде заштиту узбуњивачима. Друга могућност је да се узбуњивачима омогући да поднесу противтужбу за дисциплинску одговорност, укључујући и отказ. Неке државе, попут Мађарске или САД, изричу кривичну одговорност за одмазду над узбуњивачима у одређеним ситуацијама у којима постоји ометање правде.

V ПРОМЕНЕ ОД ДРУШТВЕНОГ ЗНАЧАЈА

Узбуњивачи ће ризиковати да буду предмет одмазде уколико верују да ће подношење пријаве против оних који су злоупотребили овлашћења или издали поверење јавности довести до неке промене. Бројне студије потврдиле су ову мотивацију. Ово је такође и циљ који имају и саме институције или јавност – а то су позитивни резултати. У супротном, сврха спора који се односи на одмазду ограничена је на то да ли се неправда десила на личном нивоу. Законодавци једногласно усвајају законе о узбуњивачима како би довели до промена у друштву.

19. Кредибилан процес корективних активности. Било да се обавља преко наменски успостављених телефонских линија, службеника који се старају о поштовању права у организацијама (тзв. омбудсмана), службеника за проверу поштовања прописа или других механизма, суштина узбуњивања преко интерног система је да се менаџерима да могућност да почисте своје двориште пре него што та ствар прерасте у јавни скандал или полицијску истрагу. Осим добровољне истраге, потребна су још два додатна елемента за легитимитет.

Прво, узбуњивач који покрене дато питање треба да има право да прегледа и коментарише тужбе које се заснивају на истрази и извештајима, да процени да ли се дошло до решења у доброј вери. Иако су узбуњивачи више они који пријављују конкретни проблем него што се баве истраживањем или налажењем чињеница, они су по правилу особе које највише знају и најзаинтересованији су сведоци у самом поступку. Када је реч о америчком Закону за заштиту узбуњивача, коментари узбуњивача доводили су до значајних побољшања и измена закључака. Њих не треба ућуткивати у финалној фази званичног решавања наводног недоличног понашања јер они ризикују своје каријере како би то пријавили.

Друго, транспарентност треба да буде обавезна. Тајне реформе су оксиморон. Осим у случајевима када узбуњивач жели да задржи своју анонимност, то за последицу има да и крајњи извештај и коментари узбуњивача треба да буду предмет јавно доступних списа, и да буду објављени на интернет презентацији дате организације.

Друго средство које је од виталног значаја за случајеве где постоји континуирано кршење прописа јесте могућност да се од суда или објективног тела добије налог којим ће се зауставити ти преступи или којим ће се захтевати конкретне корективне радње. Очигледна аналогија за међувладине организације је могућност да се поднесе молба за поступак пред независним механизмом за контролу или већем за инспекцију, исто као и неки грађанин који је лично угрожен институционалним противзаконитим понашањем.

20. Могућност поступања „приватног“ јавног тужиоца. Оно што је можда још важније је да се узбуњивачима и грађанима да право да поднесу тужбу суду због незаконитих радњи које су обелоданили. Ове врсте тужби познате су као приватне тужбе од значаја за јавност, или „*qui tam*“ тужбе, према изразу на латинском за „ко тужи у своје име чини то и у име краља.“ Те одредбе омогућавају узбуњивачима који су их покренули покриће трошкова парнице (укључујући накнаде за адвокате и вештаке) и добијање дела новца који држава успе да поврати. Овај концепт спаја „чинити добро“ и „профитирати“, редак брак јавних и личних интереса. Овај приступ тестиран је у Сједињеним Државама кроз *False Claims Act*, закон који омогућава

узбуњивачима подношење тужбе за проневере у владиним уговорима. То је најефектнији федерални закон о узбуњивачима у историји, који је довео до великих промена и повећао износ средстава које држава судским путем поврати по основу превара из уговора у којима се појављује држава као уговарач са \$27 милиона на годишњем нивоу у 1985. г., на преко 20 милијарди од тада, уз повраћај више од једне милијарде долара на годишњем нивоу од 2000. г. Друго средство које је од виталне важности за ове предмете у којима постоји континуирано кршење прописа јесте могућност да се од суда или објективног тела добије налог којим ће се зауставити ти преступе или којим ће се захтевати конкретне корективне радње.

Предмет Закона о заштити узбуњивача и појмови

Примена Закона о заштити узбуњивача одређена је персоналним и материјалним опсегом. Персонални опсег примене одређује лица која су заштићена одредбама Закона, док материјални опсег примене одређује случајеве разоткривања информације од јавног интереса у којима се примењује Закон.

МАТЕРИЈАЛНИ ОПСЕГ

Шта је то узбуњивање?

Узбуњивање (енг.“whistle-blowing”) представља концепт који је већ добро познат у многим државама, а посебно у Сједињеним Америчким Државама, Великој Британији, итд. Иако је ова појава веома распрострањена у свету, не постоји јединствена дефиниција узбуњивања и које радње оно обухвата.

Априла месеца 2014. године усвојена је Препорука (2014)² Савета Европе која тренутно представља једини европски документ који даје детаљније смернице за дефинисање појма узбуњивање, чији је значај потврђен још Резолуцијом 1279 Савета Европе из 2010. године. Укратко, може се рећи да узбуњивање представља обелодањивање информација од јавног значаја које се односе на угрожавање или повреду јавног интереса. На свакој држави чланици је да одреди које информације су од јавног значаја, али тај оквир би требало да обухвати минимум заштите због повреде прописа и људских права, као и ризик по јавно здравље, безбедност и животну средину.

Како Закон о заштити узбуњивача дефинише узбуњивање?

Закон о заштити узбуњивача у одредби члана 2. тачка 1) дефинише значење израза „узбуњивање“ као откривање информације о:

- а) кршењу прописа,
- б) кршењу људских права,

2 The Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, 30 April 2014;

- в) вршењу јавних овлашћења противно сврси због које је поверено,
- г) опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и
- д) ради спречавања штете великих размера.

У прва три случаја (а, б, в) Закон обухвата ситуације у којима је већ дошло до кршења прописа или људских права, односно у којима је јавно овлашћење извршено противно сврси због које је поверено. Друге две категорије (г, д) уперене су на превентивно деловање и на отклањање наведених ризика.

Приликом процене да ли је информација меродавна, односно да ли потпада под материјални опсег примене Закона, није неопходно да постоји одлука или други акт надлежног органа који утврђује повреду права, односно опасност од повреде. Суд ће, применом општих правила грађанског процесног права, одлучити о овом претходном питању у сваком конкретном случају.

Да ли Закон обухвата ситуације у којима узбуњивач указује на непотизам, сукоб интереса, злоупотребу овлашћења, итд.?

Иако то није експлицитно наведено, Закон ће се примењивати и у овим случајевима, тако што ће се такво понашање квалификовати као кршење прописа, односно вршење јавних овлашћења противно сврси због које је поверено. Примера ради, сукоб интереса функционера уређен је Законом о Агенцији за борбу против корупције („Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011, 67/2013, 112/2013), па би узбуњивач могао, заправо, да указује на кршење овог закона.

ПЕРСОНАЛНИ ОПСЕГ

Која лица могу имати заштиту према Закону о заштити узбуњивача?

Персонални опсег примене Закона о заштити узбуњивача (уређен члановима 2, 6, 7, 8 и 9) одређује које категорије лица могу имати заштиту у случају узбуњивања. То су, пре свега, узбуњивачи, затим, повезана лица, лица која су погрешно означена као узбуњивачи (путативни узбуњивачи), службена лица, као и лица која прикупљају информације (потенцијални узбуњивачи). Основна заштита коју Закон пружа је заштита узбуњивача. Остале категорије лица имају изведено право на заштиту која одговара заштити узбуњивача. Основна разлика је у томе што је узбуњивач предузео радњу узбуњивања, док остала лица то нису учинила, али ипак трпе штетне последице.

Ко све може бити узбуњивач према Закону о заштити узбуњивача?

Закон о заштити узбуњивача пружа заштиту узбуњивачима, односно физичким лицима која изврше узбуњивање у вези са:

➤ **својим радним ангажовањем**

Радно ангажовање дефинисано је у члану 2. тачка б., тако да обухвата радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца. Ову дефиницију би требало разумети у смислу закона којим се уређују радно-правни односи. Овде би требало нагласити да је израз „послодавац“ дефинисан у члану 2. тачка 4. Закона тако да обухвата орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носиоца јавних овлашћења или јавну службу, правно лице или предузетника који радно ангажује једно или више лица.

➤ **поступком запошљавања**

Приликом образлагања персоналног опсега примене Закона,

ваљало би поновити да Резолуција 1279 и Препорука (2014) 7 Савета Европе, охрабрују што ширу заштиту узбуњивача. Узимајући у обзир специфичности друштвених, социјалних и економских чинилаца Републике Србије, Законом се пружа заштита и лицима која изврше узбуњивање откривањем информације коју су сазнали у току поступка запошљавања.

➤ **коришћењем услуга органа власти, носилаца јавних овлашћења или јавних служби**

Имајући у виду ризике од корупције и других незаконитости и злоупотреба овлашћења које су идентификоване у области коришћења услуга органа власти, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, Законом се пружа заштита и лицима који изврше узбуњивање откривањем информације коју су сазнали у вези са коришћењем наведених услуга.

➤ **пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву**

Пословна сарадња или било који облик права власништва на привредном друштву може бити извор информација о угрожавању или повреди јавног интереса подједнако као и рад у јавној служби.

Да ли узбуњивач може бити само запослено лице у јавном сектору?

Закон пружа заштиту узбуњивачима и из приватног и из јавног сектора, и то без обзира на природу радног ангажовања или чињеницу да се ради о плаћеном или неплаћеном раду.

Да ли узбуњивач може бити запослени којем је престао радни однос?

Персонални опсег примене Закона обухвата и лица чије је радно ангажовање престало, уколико откривају информацију од јавног интереса коју су сазнали током трајања радног ангажовања. У члану 2. тачка 2) Закон користи синтаксу „у вези“ са радним ангажовањем, управо како би била обухваћена лица којима је престало радно

ангажовање. Дакле, не само лица којима је престао радни однос, већ и престанак сваког другог фактичког рада за послодавца.

Да ли узбуњивач може бити лице које тек конкурише на неко радно место?

Лица која тек треба да започну своје радно ангажовање могу бити узбуњивачи у смислу Закона уколико су за информацију од јавног интереса сазнали у поступку запошљавања, односно у фази која претходи закључењу уговора о радном ангажовању.

Да ли узбуњивач може бити и лице које волонтира?

Термин „радно ангажовање“ у смислу овог закона обухвата, примера ради, лица која су запослена код послодавца на одређено или неодређено време, лица која обављају одређене послове на основу уговора о раду, уговора о привременим и повременим пословима, лица која волонтирају или обављају приправнички рад, итд.

Да ли узбуњивач може бити страни држављанин?

Закон о заштити узбуњивача не прописује да узбуњивач може бити само лице које је држављанин Републике Србије, већ одређује да то може бити „физичко лице“. Дакле, узбуњивач може бити и страни држављанин. Са друге стране, узбуњивач не може бити правно лице већ само физичко лице.

Која је разлика између узбуњивача и других лица која пријављују незаконитости?

Према пракси Еворпског суда за људска права, узбуњивач је запослени (схваћено у најширем смислу) који је једина особа или део мале групе људи који су свесни незаконите праксе на послу, па су зато они најпозванији да поступају у јавном интересу и да алармирају послодавца да отклони неправилности, односно да се обрате друштву у целини. Дакле, узбуњивач припада малом кругу

људи који могу бити свесни незаконитости и управо због тога што откривају интерне информације (тзв. „инсајдерске информације“) могу имати директне последице по свој радни статус или друга лична добара. Једноставније речено, узбуњивач открива интерне информације које могу бити од јавног интереса, а које не бисмо тако лако могли сазнати на другачији начин. Информације која остала лица могу открити или пријавити немају у тој мери карактер интерних информација, или се ради о информацијама које више нису толико интерне и добро скриване.

Требало би на овом месту указати и на разлику између узбуњивања и подношења притужби. Узбуњивање постоји када запослени исказе наводе о опасности или незаконитости која има ефекта према другима. Она може имати ефекта и на самог узбуњивача, али се не зауставља само на њему. Лице које узбуњује по правилу није директно и лично погођено том незаконитошћу, односно није једино лице које је погођено неправилностима које открива. Узбуњивач ретко има лични интерес за исход поступка којим се проверавају његови наводи. Акцент је на друштвеној, а не личној добити. Са друге стране, лице које подноси притужбу износи чињенице које се тичу само његовог личног статуса. Примера ради, притужба се односи на кршење индивидуалних права подносиоца притужбе која најчешће ни на који начин не утичу на друга лица. Они у том случају траже од правног система заштиту личних права, а не и заштиту права већег броја лица или друштва у целини.

Ко све може бити повезано лице у смислу Закона?

Закон не дефинише границе, врсту или друге карактеристике „повезаности“ узбуњивача и „повезаног лица“ (крвно сродство, тазбинско сродство, емотивну повезаност, итд.). На овај начин Закон оставља отворене могућности за заштиту повезаних лица без обзира на врсту или степен повезаности.

Како повезано лице може да оствари заштиту?

Да би имало заштиту као узбуњивач, повезано лице треба да:

- а) *докаже да је повезано са узбуњивачем*, при чему је врста и степен повезаности ирелевантан за остваривање заштите.

То може бити, примера ради, крвно или тазбинско сродство било којег степена, али и било који други вид повезаности (емотивна веза, професионална сарадња, итд.).

б) учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем.

Овде се ради о најнижем степену доказивања где повезано лице треба да учини вероватним (али не и да докаже): постојање штетне радње и узрочне везе штетне радње и повезаности са узбуњивачем. Тај најнижи степен доказивања огледа се у синтакси „учини вероватним“ и ради се о правном стандарду који је већ употребљаван и познат у судској пракси Републике Србије.

Да ли има заштиту лице за које се погрешно сматра да је узбуњивач и како је може остварити?

Право на заштиту као узбуњивач има и 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. (члан 7. Закона).

Да би остварило заштиту на основу одредбе члана 7. овог закона, лице треба да:

а) докаже да је штетник имао погрешну представу да је он узбуњивач, односно повезано лице. Ово важи у случају када је било узбуњивања, али је неко други узбуњивач, као и када уопште није ни било узбуњивања, али штетник погрешно сматра да је било узбуњивања и да је оштећено лице узбуњивач, односно повезано лице,

б) учини вероватним да је према њему предузета штетна радња од стране штетника који је погрешно сматрао да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.

Овде се ради о најнижем степену доказивања где лице треба да учини вероватним (али не и да докаже): постојање штетне радње и узрочне везе између штетне радње и чињенице да је штетник погрешно сматрао да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.

Да ли службена лица могу бити узбуњивачи?

Може се догодити да се службена лица појаве у улози узбуњивача. Иако се ради о службеном лицу, разоткривање предмета узбуњивања може да буде ван оквира вршења његове службене дужности. Примера ради, уколико службено лице открије информације о кршењу прописа које се тичу његовог радног окружења, а не предмета у којем поступа у вршењу службене дужности, он ће се сматрати узбуњивачем у складу са Законом, па ће моћи да оствари заштиту у својству узбуњивача. Тада се неће примењивати одредба члана 8. Закона, већ опште одредбе о заштити узбуњивача.

Ако службено лице трпи штету због савесног вршења службене дужности, да ли је он тада узбуњивач?

Понекад је овакво поступање скопчано са штетним последицама због, примера ради, одбијања незаконитих налога надређених, па је неопходно пружити заштиту и у овом специфичном случају. У овој ситуацији активности службених лица поводом предмета узбуњивања не представљају узбуњивање, а ова лица се тада не могу сматрати узбуњивачима у смислу овог закона. Примера ради, полицајац који, у оквиру вршења службене дужности, предузима активности на расветљавању неког кривичног дела, није узбуњивач иако су његове радње уперене на разоткривање информације о кршењу прописа. Међутим, уколико се догоди да претрпи штетне последице у смислу Закона управо због тога што доследно и законито врши службену дужност, полицајац ће имати право да оствари заштиту по овом закону као и узбуњивач.

На који начин службено лице може да оствари заштиту као узбуњивач на основу одредбе члана 8. Закона?

Да би остварило право на заштиту као узбуњивач лице треба да:

- а) докаже да се оно сматра службеним лицем у смислу закона,*
- б) докаже да је у конкретном случају вршио службену дужност,*
- в) учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због вршења службене дужности.*

Овде се ради о најнижем степену доказивања где службено лице треба да учини вероватним (али не и да докаже): постојање штетне радње и узрочне везе између штетне радње и вршења службене дужности.

Да ли Закон пружа заштиту и пре него што се предузме радња узбуњивања?

Да би потенцијални узбуњивач разоткрио информације од јавног интереса он претходно предузима одређене активности како би прикупио податке и створио разумно уверење да је његова представа о угрожавању или повреди јавног интереса стварна и истинита. Стога, Закон пружа заштиту потенцијалним узбуњивачима, односно у фази која претходи евентуалном узбуњивању у складу са чланом 9 Закона.

На који начин лице које се „превише распитује“ може остварити заштиту?

У члану 9. Закона прописано је да лице које тражи податке у вези са информацијом из члана 2. тачка 1) овог закона, има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

Да би остварило заштиту на основу одредбе члана 9. Закона, лице треба да:

а) докаже да је тражило податке у вези са информацијом о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавних овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера.

б) учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

ПРАВО НА ЗАШТИТУ

Који су услови за остваривање заштите узбуњивача?

Одредба члана 5. Закона о заштити узбуњивача уређује услове за остваривање заштите.

Узбуњивач има право на заштиту у складу са овим 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, уроку од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније уроку од десет година од дана извршења те радње. Овде се не ради о року за подношење тужбе суду за остваривање заштите, већ о року у којем је потребно извршити узбуњивање да би се касније могла остварити заштита у случају евентуалне штете. Узбуњивач, по правилу, треба да открије информације у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које се врши узбуњивање. Уколико, пак, постоје околности због којих узбуњивач није у могућности да открије информације у том року, он то може учинити у року од десет година од дана извршења те радње (дакле не од дана сазнања за њу).*
- 3. би на основу расположивих података у тренутку узбуњивања, у истинитост информације поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач. Ова одредба има за циљ да спречи злоупотребу права на заштиту узбуњивача, односно лаковерно поступање и ширење очигледно неистинитих информација. Забрана злоупотребе узбуњивања прописана је у одредби члана 11. Закона, у складу са којим злоупотребу узбуњивања врши лице које достави информацију за коју је знало да није истинита или уколико поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.*

Да ли узбуњивач добија "статус узбуњивача"?

Не. Закон о заштити узбуњивача не предвиђа признавање „статуса узбуњивача“ као мере за његову заштиту од евентуалних штетних последица. Оваква, може се рећи јединствена пракса у свету, донедавно се примењивала у Републици Србији са мање или више успеха. „Статус узбуњивача“ је у појединим случајевима спречавао штетне последице по узбуњивача, али је са друге стране додатно стигматизовао ова лица у њиховој радној средини. Законом о заштити узбуњивача напушта се овакав концепт како би се постигао адекватан баланс између права које има послодавац и заштите узбуњивача, и како би се правила о заштити узбуњивача ускладила са европским стандардима и добром праксом.

Како се штите подаци о личности узбуњивача?

У члану 10. Закона, уређена је заштита података о личности тако што је прописано да је лице које је овлашћено за пријем информације о узбуњивању дужно да штити податке о личности узбуњивача, али и податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача.

Изузетак од примене наведене одребе постоји у два алтернативна случаја:

1. уколико се узбуњивач сагласи са откривањем података о личности, односно података на основу којих се може открити идентитет узбуњивача (у складу за законом којим се уређује заштита података о личности), и
2. уколико без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање надлежног органа, под условом да је лице овлашћено за пријем информације обавестило узбуњивача о описаној могућности пре пријема информације и уколико је пре откривања идентитета узбуњивача надлежном органу обавестило узбуњивача о томе.

Да ли је санкционисано откривање података о личности узбуњивача?

Стратешки приступ Републике Србије у области борбе против корупције је кодификација и унапређивање инкриминације

кривичних дела која се директно или индиректно односе на корупцију. У том смислу, откривање података о личности узбуњивача, односно податка на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, није санкционисано Законом о заштити узбуњивача, али би требало бити инкриминисано у Кривичном Законику.

ПОСТУПАК

Које врсте узбуњивања постоје?

Закон о заштити узбуњивача предвиђа три врсте узбуњивања: унутрашње, спољашње и узбуњивање јавности.

Какав је редослед различитих врста узбуњивања?

Унутрашње и спољашње узбуњивање постављени су алтернативно, док је узбуњивање јавности постављено супсидијарно у односу на унутрашње и спољашње узбуњивање. У упоредно-правним решењима углавном се поступак унутрашњег разоткривања поставља као примаран у односу на спољашње узбуњивање, осим у тачно и прецизно одређеним изузецима. Међутим, овакво решење није прихваћено из разлога што се законодавац није упустио у предвиђање свих ситуација у којима би унутрашње узбуњивање било опасно по узбуњивача, неизводљиво или неделотворно. Законом о заштити узбуњивача потенцијалном узбуњивачу стављени су на располагање алтернативни „канални“ за узбуњивање: унутрашњи или спољашњи. Узбуњивач се може обратити јавности и то уколико испуни законом прописане услове. Зато се узбуњивање јавности може предузети тек као крајња мера.

Да ли постоји обавеза да се истраже анонимне пријаве?

У члану 13. став 3. Закон прописује обавезу послодавца и овлашћеног органа да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења. Наиме, Закон прави разлику између поверљивог и анонимног обавештавања. Поверљиво обавештавање уређено је кроз одредбу члана 10. став 1. Закона, који прописује да је лице које је овлашћено за пријем информације од узбуњивача дужно да штити податке о личности, као и податке на основу којих се може открити личност узбуњивача.

Анонимно обавештавање уређено је кроз одредбу члана 13. став 3. Закона, имајући у виду озбиљност и осетљивост информације на које се то обавештење може односити. Стога, послодавац и овлашћени орган који приме анонимно обавештење имају дужност да провере наводе у оквиру својих овлашћења, односно надлежности.

Када се сматра да је узбуњивање започето?

Узбуњивање код послодавца започиње достављањем информације из члана 2. тачка 1) Закона послодавцу, односно одговорном лицу које послодавац одреди за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем. Исто важи и за спољашње узбуњивање, тј. достављање информације овлашћеном органу. Моменат започињања узбуњивања релевантан је са многих аспеката. Примера ради, ради остваривања права на заштиту, штетна радња треба да је изазвана у вези са узбуњивањем, што имплицира да се она може догодити тек након момента започињања узбуњивања, односно након откривања информације од јавног интереса.

УНУТРАШЊЕ УЗБУЊИВАЊЕ

Које су обавезе послодавца у случају унутрашњег узбуњивања?

У члану 14. Закона уређене су обавезе послодавца, па је тако он дужан, у оквиру својих овлашћења, да предузме мере ради отклањања утврђених неправилности у вези са информацијом из члана 2. тачка 1) Закона, да узбуњивача заштити од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње. Додатно, послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писано обавештење о правима из овог закона, као и да одреди одговорно лице за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем.

Радње којима се угрожава или повређује јавни интерес могу се догодити код сваког послодавца, независно од броја радно ангажованих. Према томе, сваки послодавац је дужан (поред обавеза из члана 14. Закона) да поступи без одлагања по информацији из члана 2. тачка 1) овог закона којом се врши узбуњивање, а

најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације. Обавеза поступања по информацији подразумева да је послодавац дужан да у прописаном року започне поступак из своје надлежности, тј. да предузме активности или донесе акт којим би се започео поступак поводом откривене информације. Наравно, то не значи и завршетак поступка, јер ће у највећем броју случајева поступак поводом откривене информације трајати дуже од 15 дана, а у складу са посебним прописима. Одредба члана 15. Закона такође обавезује послодавца да обавести узбуњивача о исходу поступка по његовом окончању, у року од 15 дана од дана окончања поступка. Додатно, послодавац је дужан да пружи обавештења узбуњивачу, на његов захтев, о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.

Који послодавци треба да донесу општи акт?

Закон у одредби члана 16. уређује додатну обавезу послодавца који има више од десет запослених лица. Закон обавезује послодавца који има више од десет запослених да поступак унутрашњег узбуњивања регулише у општем акту у складу са законом. Примера ради, уколико послодавац има само једног запосленог, одредбе о унутрашњем узбуњивању не би биле смислене. У овом случају запослени би морао директно да се обрати послодавцу, а то у конкретном случају не би било сврсисходно. Ово је и један од разлога због којег су унутрашње и спољашње узбуњивање постављени алтернативно.

Како ће се обезбедити конзистентност одредаба општег акта код различитих послодаваца?

Како би се обезбедила конзистентност у одредбама општег акта које се тичу поступка унутрашњег узбуњивања, у одредби члана 17. прописано је да ће министар надлежан за послове правосуђа подзаконским актом ближе уредити минимум правила које би сваки поменути општи акт требало да садржи. Темелј оваквог решења је обезбеђивање једнообразног поступка који би био ефикасан и који би био лако доступан узбуњивачу. Упоредноправно, постоје решења у којима би се необавезујућим актима, као што је примера ради кодекс, приказао пожељан стандард у уређивању

унутрашњег узбуњивања, а на послодавцима је да дате одредбе прилагоде свом пословању. Овакво решење свакако може бити целисходно у друштвима у којима постоји извесност да ће послодавци заиста поступити у складу са препорукама. Међутим, опредељење законодавца у Републици Србији је да се пропише минимум стандарда који би били обавезни за сваког послодавца. На овај начин биће обезбеђен, пре свега, надзор над применом ових одредаба и степеном испуњености обавеза, а са друге стране конзистентност и правна сигурност који су од пресудног значаја у области узбуњивања.

СПОЉАШЊЕ УЗБУЊИВАЊЕ

Шта се дешава ако се наводи узбуњивача, поред послодавца, односе и на појединца из овлашћеног органа који би био надлежан да поступа поводом предмета узбуњивања?

Ако се узбуњивање односи на радно ангазоване 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.

Које су обавезе овлашћеног органа након узбуњивања?

Овлашћени орган је дужан да поступи по информацији у року од 15 дана од дана пријема информације. Ако овлашћени орган коме је достављена информација није надлежан за поступање у вези са узбуњивањем, проследиће информацију надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема и о томе обавестити узбуњивача. Надлежни орган, коме је уступљена информација, 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 пружи обавештења узбуњивачу, на његов захтев, о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе

предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом. Овлашћени орган је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка по његовом окончању, у складу са законом.

УЗБУЊИВАЊЕ ЈАВНОСТИ

Када узбуњивач може да се обрати јавности?

Пре него што се узбуњивач одлучи да узбуни јавност, Закон налаже да прво покуша да изврши узбуњивање код послодавца или код овлашћеног лица. У одредби члана 19. Закона, предвиђен је изузетак од наведеног општег правила. Узбуњивач може да узбуни јавност без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа, у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа.

Које принципе узбуњивач треба да поштује приликом узбуњивања јавности?

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. Примера ради, уместо имена и презимена, препорука је да узбуњивач користи иницијале или да на други начин онемогући да се идентитет личности или његови подаци открију. Затим, уколико узбуњивач сматра да је неко лице извршило кривично дело, требало би да се изрази тако да не крши претпоставку невиности и да укаже да сумња да радње које је урадило неко НН лице могу имати обележја кривичног дела. На овом месту треба имати у виду да у случају када постоји нека незаконитост код овлашћеног органа, постоји непосредно надређени орган у хијерархији којем би се узбуњивач могао обратити, те да у том случају није потребно одмах разоткрити информацију у јавности. Ово се посебно односи, примера ради, на правосудне органе, а посебно је значајно у погледу кривичног поступка.

ТАЈНИ ПОДАЦИ

Да ли Закон о заштити узбуњивача предвиђа специфична правила ако су у информацији садржани тајни подаци?

Одредбе члана 20. Закона уређују поступак узбуњивања ако су у информацији садржани тајни подаци.

Који подаци се сматрају тајним?

Тајним подацима сматрају се они подаци који су дефинисани у складу са Законом о тајности података („Сл. гласник РС“, број 104/2009), као и другим прописима о тајности података. На основу одредбе члана 8. Закона о тајности података, као тајни податак може се одредити податак од интереса за Републику Србију чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета, ако је потреба заштите интереса Републике Србије претежнија од интереса за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Подаци се односе нарочито на:

- 1) националну безбедност Републике Србије, јавну безбедност, односно на одбрамбене, спољнополитичке, безбедносне и обавештајне послове органа јавне власти;
- 2) односе Републике Србије са другим државама, међународним организацијама и другим међународним субјектима;
- 3) системе, уређаје, пројекте, планове и структуре који су у вези са подацима из тач. 1) и 2) овог става;
- 4) научне, истраживачке, технолошке, економске и финансијске послове који су у вези са подацима из тач. 1) и 2) овог става.

Да ли се одредба члана 20. Закона примењује ако неки податак у време узбуњивања није био означен као тајан, него је то учињено накнадно?

Требало би напоменути да се одредба члана 20. Закона примењује када су подаци већ били означени као тајни у складу са прописима којима се уређују тајни подаци, пре него што је узбуњивач разоткрио такве податке. Дакле, уколико одређени податак није претходно био

класификован и означен неким од степена тајности, ова одредба се неће примењивати и узбуњивач не би требало да трпи штетне последице због разоткривања таквог податка.

Да ли Закон о заштити узбуњивача спречава примену одредбе члана 3. Закона о тајности података?

Не само да податак треба да буде већ означен као тајни податак, него то мора бити учињено у складу са прописима којима се уређују тајни подаци. У том смислу, значајно је цитирати одредбу члана 3. Закона о тајности података која прописује 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. У пракси би ово значило да не би могло да се спречи узбуњивање јавности у случају документа којим се прикрива неко кривично дело, а који је проглашен тајним.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА И НАКНАДА ШТЕТЕ

У Закону се наводи да послодавац не сме узбуњивача да стави у неповољнији положај или да му нанесе штетну последицу. Потом се набрајају ситуације у вези са којима се узбуњивач не сме ставити у неповољнији положај. Да ли су наведене све ситуације у којима постоји забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај?

Закон у први план истиче заштиту узбуњивача (лица које ужива заштиту као узбуњивач), те генералном одредбом прописује забрану послодавцу да чињењем или нечињењем стави узбуњивача у неповољнији положај, а потом прописује најчешће ситуације у вези са којима се узбуњивач (лице које ужива заштиту као узбуњивач) ставља у неповољнији положај као што су: запошљавање, стицање својства приправника или волонтера, рад ван радног односа, образовање, оспособљавање или стручно усавршавање, напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања, дисциплинске мере и казне, услови рада, престанак радног односа, зараде и друге накнаде из радног односа, учешће у добити послодавца, исплата награда и стимулативних отпремнина, распоред

послова или премештај на друго радно место, непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица, упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Веома је важно нагласити да напред наведена листа није исцрпљујућа, већ су ситуације у вези са којима се узбуњивач ставља у неповољнији положај наведене само примера ради (*exempli causa*).

Напред наведено значи да се под ову одредбу закона могу подвести и многе друге ситуације у којима се узбуњивач ставља у неповољнији положај у односу на остала лица у вези са узбуњивањем, које све законодавац није предвидео, јер би то имало ограничавајући карактер у погледу обима заштите узбуњивача (лица које ужива заштиту као узбуњивач).

Стога се под ову генералну одредбу могу подвести разни варијетети неравноправног поступања послодавца према узбуњивачу у вези са узбуњивањем, какве само живот може да креира.

Шта значи формулација да су АПСОЛУТНО НИШТАВЕ одредбе општег акта којима се узбуњивачу или повезаном лицу ускраћује или повређује право, односно којима се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем?

Наведена формулација да су апсолутно ништаве одредбе како општег тако и појединачног акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право или ставља у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, у пракси значи да одредбе општег или појединачног акта које садрже одредницу на основу које се узбуњивач или лице које ужива заштиту као узбуњивач стављају у неповољнији положај због узбуњивања не производе правно дејство.

Хипотетички пример такве ситуације би могла бити одредба колективног уговора где је као повреда радне обавезе, те разлог за давање отказа, наведено пријављивање надлежним органима (тужилаштву, полицији...) незаконитог поступања послодавца као вид повреде дужности лојалног поступања према послодавцу.

Оваква одредба, ако би нпр. била прописана колективним уговором или чак уговором о раду, не би производила правно дејство.

Шта то конкретно у пракси значи?

У ситуацији када би лице које је пријавило неправилности у раду послодавца надлежној инспекцији или, пак, коришћењем унутрашњег канала узбуњивања овлашћеној особи код послодавца, те у вези са тим добило решење о отказу у коме се наводи да је до отказа дошло због пријављивања незаконитости у раду послодавца, а сагласно члану 10 Правилника о раду послодавца којим се предвиђа шта се све сматра повредом радне обавезе, те набраја и пријава незаконитости у раду послодавца.

Овакво решење о отказу било би незаконито јер би основ за отказ био образован на апсолутно ништавим одредбама колективног уговора или уговора о раду које су у супротности са одредбама Закона о заштити узбуњивача.

Дакле, у будућем судском спору за оцену законитости решења о отказу уговора о раду би била утврђена ништавост из напред описаних разлога.

Стога, и у ситуацији када би постојале одредбе општег акта (нпр. колективног уговора) којима би била предвиђена могућност ускраћивање права у вези са узбуњивањем, те одредбе не би производиле правно дејство јер је законом прописана њихова ништавост у таквом случају. На описани начин пружа се заштита узбуњивачу, односно лицу које према Закону ужива заштиту као узбуњивач у радном спору.

НАКНАДА ШТЕТЕ

Закон предвиђа да узбуњивач, као и повезано лице, имају право на накнаду штете због узбуњивања у складу са законом којим се уређују облигациони односи. Шта то практично значи по узбуњивача и повезано лице?

Према општим правилима облигационог права свако је дужан надокнадити штету коју је проузроковао, сем уколико не докаже да је штета настала без његове кривице.

У случајевима наношења штетних последица због узбуњивања, узбуњивач и повезано лице имају право на накнаду штете, а извор ове облигације у погледу основа одговорности је у овом посебном закону, а не у закону о облигационим односима. То у пракси значи да ће узбуњивач, односно лице које сходно закону ужива заштиту као узбуњивач, имати право на накнаду штете на основу посебног закона о условима за накнаду штете, врсти штете и обиму накнаде штете примењиваће се прописи облигационог права, тако да узбуњивач и лице које ужива заштиту као узбуњивач имају право на потпуну накнаду штете (материјалне и нематеријалне) која им је нанета због узбуњивања.

Штета може бити материјална и нематеријална.

Материјална штета је штета настала умањењем нечије имовине или спречавањем њеног увећавања до којег би дошло према редовном току ствари.

Нематеријална штета настаје услед наношења другог физичког или психичког бола или страха.

Оштећени има право на новчану накнаду због проузроковања материјалне штете, уколико се не може извршити реституција довођењем у стање пре настанка штете. Обим накнаде материјалне штете обухвата обичну штету и измаклу корист која се могла очекивати по редовном току ствари и право штетника да доказује допринос оштећеног настанку штете – по правилима облигационог права.

Право на правичну новчану накнаду нематеријалне штете тужилац има када суд нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха, и њихово трајање, то оправдавају. Према правилима облигационог права оштећени има право на правичну новчану накнаду због претрпљених физичких болова, страха и душевних болова, повреде слободе и права личности или душевних болова због наружености и умањења животне активности.

Хипотетички пример:

Петар Петровић је пријавио незаконито или коруптивно поступање свог послодавца. Послодавац му је због описане пријаве наметнуо закључење анекса уговора о раду (уз измену уговорених услова рада у виду смањења новчаног износа основне зараде) или га је распоредио на мање плаћене послове. Петар Петровић ће у конкретном случају имати право да захтева да му се поред поништаја анекса уговора о раду или решења о премештају на друге послове, надокнади и штета која му је проузрокована одмаздом послодавца због узбуњивања.

Штета се у конкретном случају састоји од разлике између зараде коју Петар Петровић остварује на лошије плаћеним пословима и зараде коју би остваривао да није било промене послова које је обављао, односно измене уговорених услова рада и одмазде због узбуњивања.

СУДСКА ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

Коме се подноси тужба у вези са узбуњивањем, шта се може тражити овом тужбом и који је суд надлежан за поступање по истој?

Законом је предвиђена судска заштита узбуњивача односно лица које ужива заштиту као узбуњивач. Тужба за заштиту у вези са узбуњивањем подноси се вишем суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, који је рок субјективне природе, односно у року три године од дана када је штетна радња предузета (објективан рок).

Тужбом у вези са узбуњивањем може се захтевати:

- утврђење да је узбуњивачу или повезаном лицу предузета штетна радња,
- забрана вршења и понављања штетне радње;
- уклањање последица штетне радње;
- накнада материјалне и нематеријалне штете;
- објављивање пресуде донете по тужби може се објавити у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Тужени може описане захтеве поднети алтернативно или кумулативно.

То конкретно значи да лице које трпи штету у вези са узбуњивањем може тражити утврђење да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем. Исто тако он може тражити и да се отклони последица предузете штетне радње.

Тужба се подноси вишем суду према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта узбуњивача. У поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену увек суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија. О жалби одлучује Апелациони суд.

Судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са узбуњивањем. Програм и начин стицања посебних знања прописује министар надлежан за послове правосуђа.

Хипотетички примери:

Пример 1: *Ненад Ненадић је у вези са пријавом корупције код послодавца трпео понижавајуће понашање од стране непосредног руководиоца који га је најпре, без закључења анекса или решења о рапорјеђивању, упутио на обављање послова на којима остварује мању зараду, а потом „изопштио“ из средине у којој је радио. Док су све остале његове колеге са којима је до недавно седео у истој канцеларији остале заједно, због потребе природе посла који обављају, он је пребачен да седи сам у безусловној канцеларији у*

којој није било ни телефонске линије, ни компјутера, а што му је неопходно у раду с обзиром на опис послова које обавља.

Све остале колеге које су запослене на истом радном месту као Ненад Ненадић, са истим описом послова, имале су неопходне услове за рад оличене у поседовању рачунаског уређаја и телефонске и интернет конекције. Ненад Ненадић је трпео и друге облике злостављања, којима је повређено његово достојанство, јер је морао (по сазнању послодавца за пријављивање незаконитости од стране Ненада Ненадића и наредби непосредног руководиоца), да стане у став мирно кад год би руководиоца прошао поред њега или се нашао у просторији са њим.

Пример 2: Јелена Јовановић је запослена код послодавца Х, као правник. Јелена Јовановић пријавила је бројне незаконитости у раду свог послодавца инспекцији рада. Радно време запослених у предузећу почињало је у 09:00 часова и завршавало се у 17:00 часова.

Јелени Јовановић је, након сазнања послодавца да га је пријавила инспекцији, наређено да долази на радно место мимо свих осталих радника у 17:00 часова, а одлази са радног места у 24:00 часа, иако за тиме није било оправдане потребе (то није захтевала природа делатности послодавца, организација рада, боље коришћење средстава рада, рационалније коришћење радног времена нити извршење одређеног посла у утврђеним роковима).

Тужбом се у ова два наведена случаја може захтевати:

- утврђење повреде,
- забрана радње одмазде убудуће,
- накнада штете.

Према Закону о заштити узбуњивача, тужба се у оба случаја подноси Вишем суду.

У Закону се наводи да се тужбом у вези са узбуњивањем не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада. Шта то конкретно значи и како се у том случају штите права узбуњивача?

Тужбом у вези са узбуњивањем из Закона о заштити узбуњивача не може се тражити поништај појединачног акта којим је одлучивано о правима у области рада јер се оцена појединачних аката којима се одлучује о правима, обавезама и одговорности запослених врши по посебним прописима: Закону о раду, Закону о државним службеницима, Закону о радним односима у државним органима и др., пред судом опште надлежности (основним судом) или пред судом посебне надлежности (управним судом).

То значи да у хипотетичкој ситуацији ако је нпр. Петар Петровић због пријаве неправилности у поступању послодавца добио отказ уговора о раду, он у том случају мора поднети у тужбу за поништај незаконитог решења о отказу надлежном суду у року прописаном посебним законом.

У радном спору који покреће Петар Петровић сагласно одредбама Закона о раду, он истиче да је до отказа дошло због одмазде послодавца према њему јер је пријавио надлежној служби незаконито поступање послодавца.

Када суд сматра да је овај навод тужиоца учињен вероватним, што је фактичко питање, основни суд пред којим се води радни спор је дужан да удаљем току поступка примењује одредбе Закона о заштити узбуњивача у погледу посебних права узбуњивача. Истакнути навод у тужби је нпр. учињен вероватним уколико тужилац поднесе доказ о пријави поднетој против послодавца, о изласку инспекције на лице места, и, уколико му је нпр. следећи дан након изласка инспекције и сазнања послодавца да га је он пријавио уручено упозорење пре отказа уговора о раду или му је одмах, без упозорења, уручено решење о отказу уговора о раду.

Која су то посебна права, која иначе не би била примењена у класичном радном спору?

Круцијално право установљено Законом у интересу узбуњивача јесте правило о обрнутом терету доказивања, односно о преласку обавезе доказивања са запосленог на послодавца.

То у конкретном случају значи да је послодавац дужан да докаже да постоје основани законски разлози на којима се заснива решење о отказу и да отказ уговора о раду није дат запосленом због узбуњивања или у вези са узбуњивањем. Уколико послодавац не докаже да постоје законски разлози за отказ због скривљеног понашања запосленог или оправданих потреба послодавца, биће донета пресуда у корист узбуњивача.

На описани начин домен примене Закона фактички је проширен и на парнице у којима се оспорава законитост појединачног радноправног акта донетог на штету узбуњивача/лица које ужива заштиту као узбуњивач у вези са узбуњивањем.

У складу са тим, у поступку по тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада, по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, који се као навод може истаћи у тужби или на припремном рочишту до закључења првог рочишта за главну расправу ако припремно рочиште није одржано, а после тога само ако подносилац навода учини вероватним да без своје кривице није могао да изнесе овај навод раније.

У Закону се наводи да ће суд пред којим се води поступак за заштиту због узбуњивања упознати странке са могућношћу решавања спора путем посредовања или на други споразуман начин. Шта то конкретно значи? О чему се лице које трпи штету у вези са узбуњивањем и послодавац могу нагодити?

У Закону је предвиђена могућност упознавања странака са правом да реше спор путем посредовања, те је суд пред којим се води поступак за заштиту у вези са узбуњивањем дужан 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.

То конкретно значи да је отворена могућност за вансудско, брзо и ефикасно решење спора у обостраном интересу. Наравно ова се могућност односи на предмет спора који се пред судом води, а то је отклањање штетних последица које су узбуњивачу, повезаном лицу или лицу које сагласно Закону ужива заштиту као узбуњивач, нанете код послодавца у вези са узбуњивањем.

На основу свега напред наведеног јасно је да **је апсолутно искључена могућност договора у погледу поступања надлежног органа у вези са пријављеним незаконитостима у раду или коруптивним понашањам послодавца.**

Хипотетички пример:

(који јасно описује домен у коме је посредовање дозвољено)

Петар Петровић је запослен код послодавца Х као правник. Петар Петровић пријављује због бројних незаконитости у раду свог послодавца, нпр. инспекцији рада.

Петар Петровић је, након сазнања послодавца да га је пријавио инспекцији, добио отказ уговора о раду управо због пријављивања надлежном органу, зато што је сматрао да је то облик нелојалности Петра Петровића према предузећу у коме је запослен. Петар Петровић тужи послодавца и тражи поништај незаконитог решења о отказу. У образложењу тужбе наводи да је отказ добио из разлога што је пријавио неаконитости у раду послодавца.

Шта значи могућност посредовања у овом хипотетичком примеру?

То конкретно значи да послодавац може изменити (ставити ван снаге) своје незаконито решење о отказу и вратити Петра Петровића на рад. Могућност вансудског решавања спора никако не значи да се Петар Петровић може споразумети са послодавцем или надлежним органима (инспекцијама ...) да не поступају по поднетим пријавама незаконитости у поступању послодавца.

Закључак: Могућност вансудског решавања спора и договора односи се на отклањање штетних последица које трпи узбуњивач или лице које ужива заштиту као узбуњивач, никако на непоступање по пријављеним незаконитостима у раду послодавца.

Интенција законодавца и могућност предвиђања алтернативног метода решавања спора предвиђена је управо у циљу што брже, потпуније и адекватније заштите узбуњивача, уз истовремено поступање по поднетим пријавама о незаконитом поступању привредних субјеката и осталих послодаваца, и испитивање надлежног органа о коруптивном поступању код послодавца, а што све доводи до ефикасне борбе против корупције на глобалном нивоу. Управо се у напред наведеној чињеници која се односи на откривање коруптивног понашања, које је веома често тешко открити и доказати, огледа и интерес друштва да пружи посебну заштиту борцима против корупције-лицима која пријаве корупцију и незаконитости у раду послодавца, и то како у јавном, тако и у приватном сектору.

У чему се састоји олакшање положаја узбуњивача у односу на обичног тужиоца у парничном поступку?

Закон установљава низ правила у корист узбуњивача односно лица које ужива заштиту као убуњивач. Једно од тих правила представља правило о обрнутом терету доказивања, те у ситуацији када је тужилац-узбуњивач у току поступка учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на послодавцу је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем. Ово правило је мотивишуће за узбуњивача, обзиром да тужилац треба само да учини вероватним да је претрпео штетне последице у вези са узбуњивањем, а тада послодавац треба да докаже да настале штетне последице по узбуњивача нису у вези са узбуњивањем. Тиме се одступа од општег правила о терету доказивања.

Такође је предвиђено и истражно начело, насупрот расправног начела карактеристичног за област парничног поступка, и то у циљу заштите узбуњивача, те у овом поступку 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 и одлуку о основаности тужбеног захтева, те заштите права узбуњивача. Истражно начело у грађанскоправним стварима ретко се предвиђа, као нпр. у породичним односима, а у циљу заштите најбољег интереса детета. Прописивање истражног начела у Закону показује спремност и одлучност законодавца да заштити узбуњивача, као и о значају који се придаје овој заштити.

Одређена су и правила поступања суда у случају изостанка туженог са рочишта, па 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 раније утврђеног чињеничног стања и чињеничног стања утврђеног на рочишту.

Уколико ово правило доведемо у везу са правилом о обрнутом терету доказивања, доћићемо до закључка да ће у ситуацији када узбуњивач учини вероватним да је претрпео штетну последицу у вези са узбуњивањем, уколико се послодавац као тужени не појављује на рочиштима, те сагласно правилу о обрнутом терету доказивања не докаже, у нашем хипотетичком случају, да је давање отказа било оправдано и засновано на разлозима наведеним у решењу о отказу, бити донета одлука у корист тужиоца.

Хипотетички пример:

Петар Петровић је због пријављивања неправилности у раду послодавца „изопштен“ из радне средине у којој је до тада радио, а потом му је послодавац дао и отказ уговора о раду. У формалном решењу о отказу уговора о раду наводи се као разлог за давање отказа несавесно и немарно извршавања радних обавеза.

Петар Петровић подноси тужбу основном суду ради поништаја незаконитог решења о отказу уговора о раду, у којој између осталог наводи да је отказ добио због тога што је надлежној инспекцији пријавио кршење закона од стране послодавца.

Петар Петровић подноси суду на увид и копију пријаве коју је поднео надлежном органу. После пријаве и инспекцијског надзора, те сазнања послодавца да га је Петар Петровић пријавио, њему је дат отказ, иако је претходних година имао изванредне резултате

рада и био проглашаван једним од најбољих и најпосвећенијих радника у предузећу. Осим тога, послодавац се према њему понашао деградирајуће и са омаловажавањем. Као једног од сведока понижавајућег поступања према њему, а све након и у узрочној вези са узбуњивањем, наводи своју колегиницу Ану Аничичић, чије саслушање предлаже.

Правило о обрнутом терету доказивања значи да је у конкретној ситуацији, с обзиром да је тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом послодавцу терет доказивања да је постојао оправдан разлог за давање отказа Петру Петровићу. Уколико послодавац у томе не успе, суд ће донети пресуду којом ће усвојити тужбени захтев узбуњивача, те поништити незаконито решење о отказу и истог вратити на рад.

Уколико томе још додамо и правило о поступању суда у случају изостанка туженог са рочишта према коме ће оно бити одржано у одсуству туженог, у конкретном случају ће највероватније бити донета пресуда у корист тужиоца ако из чињеница наведених у тужби и доказа предложених у тужби и изведених током поступка, произилази основаност тужбеног захтева. То ће бити учињено из следећих разлога: Петар Петровић је као тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња, терет доказивања прешао је на послодавца, тужени послодавац се није појављивао на расправама, нити поднео или предложио извођење доказа којим би неспорно било утврђено да је оправдан разлог давања отказа тужиоцу.

Истражно начело у нашем хипотетичком случају биће примењено на следећи начин: Ана Аничичић је сведочила и у својој изјави навела како је од момента сазнања послодавца за пријаву надлежној инспекцији, те у вези са истим, почело понижавање Петра Петровића, које је на крају резултирало отказом уговора о раду. Ана Аничичић је у својој изјави навела да постоје и други сведоци као нпр. Бојана Тепић, који могу посведочити исто.

Адвокат тужиоца није предложио Ану Тепић као сведока. Сагласно Закону о парничном поступку и општим правилима парничне процедуре, у описаном случају суд не би био овлашћен да позове ову сведокињу да да изјаву с обзиром да њено саслушање није предложено као доказ. Међутим, захваљујући истражном начелу суд

ће то моћи учинити, што је у интересу узбуњивача односно лица које ужива заштиту као узбуњивач.

Веома је честа ситуација у Републици Србији да судски поступци дуго трају. Уколико је, на пример, узбуњивач добио отказ са посла, он себи не може приуштити дуго трајање парнице. Да ли је Закон предвидео неки начин заштите материјалне егзистенције узбуњивача у овом случају?

Закон је предвидео привремену заштиту узбуњивача у виду привремене мере током трајања судског поступка. Привремена заштита је најважнији део Закона по питању ефикасног спречавања одмазде и привременог отклањања штетних последица по узбуњивача за време трајања судског поступка, којом се обезбеђује и штити материјална егзистенција узбуњивача за време трајања судског поступка.

Закон предвиђа пружање промптне заштите узбуњивачу у виду привремене мере, тако да у поступку заштите у вези са узбуњивањем, или у посебним поступцима (у којима се оспорава законитост појединачног акта), суд који води поступак може одредити привремену меру у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење.

Предлог за одређивање привремене мере може се поднети пре покретања судског поступка, за време трајања судског поступка, као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено. У току поступка суд може и по службеној дужности да одреди привремену меру ради спречавања насилног поступања или ради отклањања ненадокнадиве штете.

Привременом мером може се захтевати да суд одложи правно дејство појединачног акта о правима, обавезама и одговорности запосленог, забрани вршење штетне радње, као и отклањање последице проузроковане штетном радњом. О предлогу за одређивање привремене мере суд одлучује у року од осам дана од дана пријема предлога за одређивање привремене мере. Против решења о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

У ситуацији када се привремена мера одређује и пре покретања судског поступка, о њој одлучује суд надлежан за поступање по тужби у вези са узбуњивањем (виши суд), у ком случају суд одређује и рок у коме се мора поднети тужба пред надлежним судом, водећи рачуна о роковима одређеним посебним прописима за подношење тужбе.

Хипотетички пример:

(шта привремена заштита конкретно значи)

Марко Марковић добија отказ уговора о раду због узбуњивања надлежног органа о коруптивном понашању послодавца.

На основу свега што је до сад претходно изнето, да би дошло до поништаја решења о отказу, Марко Марковић мора покренути радни спор за поништај незаконитог решења о отказу.

Марко Марковић не прима плату, те је његова егзистенција и, самим тим, егзистенција чланова његове породице, угрожена.

Шта Марко Марковић треба да уради да би што пре био враћен на рад?

Марко Марковић треба да поднесе вишем суду предлог за одређивање привремене мере. Виши суд ће усвојити предлог за одређивање привремене мере, вратити Марка Марковића на рад, и наложити му да заштиту својих права остварује пред надлежним основним судом у року који је одређен посебним законом, а да том суду достави доказ о подношењу тужбе ради оправдања ове привремене мере.

Марко Марковић подноси тужбу основном суду, у законом прописаном року, у којој захтева поништај решења о отказу уговора о раду и враћање на рад, као и накнаду штете.

Основни суд продужава решење о привременој мери о враћању Марка Марковића на рад по његовом захтеву.

Привремена мера, којом се пружа привремена заштита узбуњивачу (Марку Марковићу), може да траје све до правноснажног окончања судског поступка као и после тога.

То конкретно значи да ће за време трајања поступка пред основним судом егзистенција Марка Марковића, као и његове породице, бити заштићена.

Донета је првостепена пресуда којом је усвојен тужбени захтев Марка Марковића.

Међутим, тужени послодавац изјављује жалбу.

Марко Марковић и даље може бити заштићен кроз привремену меру којом је враћен на рад. У том случају решење о продужењу привремене мере доноси апелациони суд као суд који одлучује по жалби.

Узмимо мало другачију ситуацију. Марку Марковићу је пружена привремена заштита кроз привремену меру враћања на рад и одлагања правног дејства решења о отказу током трајања првостепеног поступка.

Међутим, основни суд доноси пресуду којом одбија тужбене захтеве Марка Марковића. Чак и у овом случају апелациони суд, као другостепени, може одредити привремену меру којом ће Марка Марковића вратити на рад док траје другостепени поступак.

Отићи ћемо још корак даље у нашем хипотетичком примеру: другостепени суд потврђује првостепену одлуку којом су одбијени тужбени захтеви Марка Марковића.

Интенција законодавца, јасно изражена кроз Закон, је да што шири круг лица буде обухваћен заштитом која се пружа овим Законом, да заштита буде промптна и ефикасна, те да егзистенија узбуњивача буде обезбеђена за време трајања судског поступка. Ова могућност до сада није постојала те је вероватно и то био један од значајних разлога због кога се у прошлости узбуњивачи нису упуштали у парницење са послодавцима ради отклањања штетних последица проузрокованих у вези са узбуњивањем.

Који су прекршаји прописани Законом и на кога се исти односе?

Законом је прописана прекршајна одговорност послодавца и то како правно лица, тако и одговорног лица у оквиру правног лица, а што представља уобичајену методологију прописивања прекршаја.

Прописани прекршаји кореспондирају са непоштовањем обавеза послодавца прописаних Законом.

Тако ће се новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казнити послодавац – правно лице које има више од десет запослених, ако:

не донесе општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања или ако општи акт којим се уређује поступак унутрашњег узбуњивања не истакне на видном месту доступном сваком радно ангажованом лицу.

За напред описане прекршаје биће кажњено и одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара, док ће послодавац-предузетник код кога је радно ангажовано више од десет запослених бити кажњен новчаном казном која се креће у распону од 20.000 до 200.000 динара.

Такође је предвиђена и прекршајна одговорност послодавца-правног лица, као и одговорног лица у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, односно предузетника уколико:

- узбуњивача не заштити од штетне радње или не предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње, у оквиру својих овлашћења;
- свим радно ангажованим лицима не достави писмено обавештење о правима из Закона;
- не одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем; у прописаном року не поступи по информацији;
- у прописаном року не обавести узбуњивача о исходу поступка у складу са законом;
- ако узбуњивачу, на његов захтев, не пружи обавештења о току и радњама преузетим у поступку;
- или ако не омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку у складу са законом.

Распон новчане казне је по уобичајеној методологији градиран у зависности од тога да ли се ради о правном лицу (од 50.000 до 500.000 динара), одговорном лицу у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе (од 10.000 до 100.000 динара), или о предузетнику (од 20.000 до 200.000 динара).

Кратак опис поступања потенцијалног узбуњивача:

Уколико узбуњивач трпи штетне последице због пријаве незаконитог поступања код послодавца, на који начин и коме он може да се обрати у тој ситуацији?

Узбуњивач у описаној ситуацији може да се обрати послодавцу, уколико сматра да ће тамо успети да оствари своје право, односно да штетне последице које су настале по њега због узбуњивања могу бити код послодавца отклоњене.

Тачније, узбуњивач има алтернативно право да изврши било унутрашње узбуњивање које се врши код послодавца, дакле то је један канал, или да изврши спољашње узбуњивање. Спољашње узбуњивање подразумева обавештавање надлежних органа.

Ко је надлежни орган зависи од конкретне ситуације. Уколико је у питању пријава поступања које представља кривично дело, онда је надлежни орган тужилаштво. Уколико је у питању незаконито поступање у неким другим областима, може бити надлежна, рецимо, инспекција рада или управна инспекција, итд.

Узбуњивач са информацијама о узбуњивању може изаћи у јавност, али само изузетно и под условом и на начин прописаним законом, уз поштовање, наравно, основних Уставом и законом загарантованих права трећих лица, значи поштовање претпоставке невиности, итд.

У ситуацији када је према узбуњивачу учињена штетна радња код послодавца која није отклоњена од стране послодавца, које су мере које може предузети ради своје заштите?

Узбуњивач може ради заштите својих права поднети тужбу.

Који ће суд бити надлежан зависи од последица које трпи узбуњивач. Уколико је узбуњивач добио отказ уговора о раду због узбуњивања, у том случају узбуњивач мора поднети основном суду тужбу за оцену законитости тог појединачног акта послодавца. Уколико, са друге стране, узбуњивач трпи последице злостављања на раду у вези са узбуњивањем или дискриминацију која је повезана са узбуњивањем, тада подноси тужбу Вишем суду.

У сваком случају, пре подношења тужбе, узбуњивач може поднети предлог за одређивање привремене мере пред вишим судом, који решењем одређује привремену меру. - Привременом мером одлаже се извршење и правно дејство акта којим су нанете штетне последице узбуњивачу, забрањује вршење штетне радње, односно откајају последице проузроковане штетном радњом.

Уколико је привремена мера одређена пре подношења тужбе, тада узбуњивач има одређени рок који му оставља суд у коме мора да оправда привремену меру подношењем тужбе надлежном суду – било основном суду, односно Управном суду због оспоравања законитости појединачног акта, било вишем суду, уколико је тужба због узбуњивања у другим случајевима, рецимо, за накнаду штете или због злостављања на раду у вези са узбуњивањем.

У сваком случају виши суд ће упутити узбуњивача у ком року и ком суду треба да се обрати ради оправдања привремене мере.

Даље, што се тиче привремене мере, она се продужава одлуком надлежног суда који одлучује по тужби (виши суд или основни суд, односно Управни суд).

У погледу услова за одређивање и касније продужавање привремене мере, битно је да узбуњивач/повезано лице учини вероватним да трпи штетне последице у вези са узбуњивањем. То је веома лако учинити, јер довољно је нпр. да уколико узбуњивач добије отказ, приложи суду решење о отказу и, рецимо, уколико је непосредно пре тога пријавио одређену незаконитост у предузећу да достави доказ о томе, на основу чега се изводи закључак да је радно правна последица узбуњивача у вези са узбуњивањем.

Такође, привремена мера може бити продужена и у каснијој фази поступка све до извршења, што значи да привремену меру може продужити током жалбеног одлучивања Апелациони суд, па чак и Врховни касациони суд у ситуацији када одлучује о ревизији као ванредном правном средству који је дозвољен како по тужби у вези са узбуњивањем, тако и по тужби за оцену законитости појединачног радно-правног акта послодавца. Стога је узбуњивач заштићен све до извршења пресуде.

Такође, суд који би могао да одлучује о радно-правном статусу одређених лица и да продужава привремену меру у вези са узбуњивањем је и Управни суд, с обзиром да се државни службеници могу обратити овом суду уколико им је незаконито престао радни однос у вези са узбуњивањем или пак уколико су им нанете друге штетне последице у вези са истим. И у овој ситуацији привремену меру може продужити по ванредном правном средству и Врховни касациони суд све до извршења.

ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Глава I.

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

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

Значење израза

Члан 2.

У смислу овог закона, поједини изрази имају следеће значење:

1) „узбуњивање“ је откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера;

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

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

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

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

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

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

Глава II.

ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О УЗБУЊИВАЊУ И ПРАВУ НА ЗАШТИТУ

Забрана спречавања узбуњивања

Члан 3.

Забрањено је спречавање узбуњивања.

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

Забрана предузимања штетне радње

Члан 4.

Забрањено је предузимање штетне радње.

Право на заштиту узбуњивача

Члан 5.

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

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

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

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

Заштита повезаних лица

Члан 6.

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

Право на заштиту због погрешног означавања узбуњивача

Члан 7.

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

Заштита лица у вршењу службене дужности

Члан 8.

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.

Право на заштиту због тражења информације

Члан 9.

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

Заштита података о личности узбуњивача

Члан 10.

Лице које је овлашћено за пријем информације дужно је да, штити податке о личности узбуњивача, односно податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач

не сагласи са откривањем тих података, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

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

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

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

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

Забрана злоупотребе узбуњивања

Члан 11.

Забрањена је злоупотреба узбуњивања.

Злоупотребу узбуњивања врши лице које:

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

Глава III.

ПОСТУПАК

а) Опште одредбе

Врсте узбуњивања

Члан 12.

Узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности.

Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу.

Спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу.

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

Садржина информације

Члан 13.

Информација садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и податке ради спречавања штете великих размера.

Информација може да садржи потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу.

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

б) Унутрашње узбуњивање

Обавезе послодавца

Члан 14.

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

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

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

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

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

Поступак

Члан 15.

Поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације послодавцу.

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

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

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

Општи акт послодавца

Члан 16.

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

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

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

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

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

Подзаконски акт министра

Члан 17.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим се ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања, начин одређивања

овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених.

в) Спољашње узбуњивање

Члан 18.

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу.

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

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

Ако 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.

г) Узбуњивање јавности

Члан 19.

Јавност се може узбунити, без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа.

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

д) Поступање са тајним подацима

Узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци

Члан 20.

Информација може да садржи тајне податке.

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

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

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

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

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

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

Глава IV.

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај

Члан 21.

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

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

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

Накнада штете због узбуњивања

Члан 22.

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

Судска заштита узбуњивача

Члан 23.

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

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

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

Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан.

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

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

Састав суда

Члан 24.

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

Поседовање посебних знања у вези са узбуњивањем

Члан 25.

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

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

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

Садржина тужбе

Члан 26.

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

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

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

Права узбуњивача у посебним поступцима

Члан 27.

У тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада, по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да 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.

Упознавање странака са правом да реше спор путем посредовања

Члан 28.

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

Терет доказивања

Члан 29.

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

Истражно начело

Члан 30.

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

Изостанак туженог

Члан 31.

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

Привремене мере и надлежност

Члан 32.

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

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

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

Привремена мера пре покретања судског поступка

Члан 33.

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

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

Предлог за одређивање привремене мере

Члан 34.

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

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

Жалба против одлуке о одређивању привремене мере

Члан 35.

Против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

Надзор над спровођењем закона

Члан 36.

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

Глава V.

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршаји

Члан 37.

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

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

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

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

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

Члан 38.

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

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

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

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

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

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

6) ако узбуњивачу, на његов захтев, не пружи обавештења о току

и радњама преузетим у поступку или ако не омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку у складу са законом (члан 15. став 4).

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

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

Глава VI.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Рок за доношење подзаконског акта

Члан 39.

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

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

Ступање закона на снагу

Члан 40.

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.

ИНФОГРАФИК – ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА

ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА



ВИШИ СУД

доноси решење за одређивање привремене мере:

- **ВРАЋАЊЕ РАДНИКА НА ПОСАО...**
(одлагање дејства отказа)
- **ВРАЋАЊЕ РАДНИКА НА СТАРО РАДНО МЕСТО**
(одлагање премештаја)



**ПРИВРЕМЕНОМ МЕРОМ
РАДНИК ЈЕ ЗАШТИЋЕН**

**РАДНИКУ ЈЕ ОБЕЗБЕЂЕНА
МАТЕРИЈАЛНА ЕГЗИСТЕНЦИЈА
У ТОКУ ПОСТУПКА**

ПОСЕБНИ ПОСТУПЦИ

**ТУЖБА У ВЕЗИ ОЦЕНЕ ЗАКОНИТОСТИ
ПОЈЕДИНАЧНОГ АКТА ПОСЛОДАВЦА**

*
ПРОДУЖЕЊЕ
ПРИВРЕМЕНЕ
МЕРЕ
*

НА ШТЕТУ РАДНИКА
(отказ, премештај на
лошије радно место...)

**НА ШТЕТУ:
ДРЖАВНОГ СЛУЖБЕНИКА
ФУНКЦИОНЕРА**

**ИСТИЦАЊЕМ НАВОДА ДА ЈЕ ШТЕТНА РАДЊА
(ОТКАЗ, ПРЕМЕШТАЈ...) У ВЕЗИ СА УЗБУЊИВАЊЕМ
ПРИМЕЊУЈУ СЕ ПОСЕБНА ПРАВА
УЗБУЊИВАЧА / ПОВЕЗАНОГ ЛИЦА**

**ТУЖБА У ВЕЗИ СА
УЗБУЊИВАЊЕМ**

*
ПРОДУЖЕЊЕ
ПРИВРЕМЕНЕ
МЕРЕ
*

ВИШИ СУД

ОСНОВНИ СУД

УПРАВНИ СУД

НА ПОСЛОДАВЦУ ЈЕ ТЕРЕТ ДОКАЗИВАЊА

ДА ШТЕТНА РАДЊА(ОТКАЗ, ПРЕМЕШТАЈ...) НИЈЕ У ВЕЗИ СА УЗБУЊИВАЊЕМ

Жалба

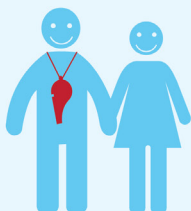
АПЕЛАЦИОНИ СУД

*
ПРОДУЖЕЊЕ
ПРИВРЕМЕНЕ
МЕРЕ
*

Ванредно правно средство

ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД

*
ПРОДУЖЕЊЕ
ПРИВРЕМЕНЕ
МЕРЕ
*



стоп корупцији

www.pars.rs
www.jrga.org
www.mpravde.gov.rs