

Mr Vesna Bilbija,
Upravni sud Republike Srbije

ZAKONSKO I PODZAKONSKO REGULISANJE ZAŠTITE UZBUNJIVAČA*

Ključne odrednice

SAŽETAK: Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije i Zakonom o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, Republika Srbija se obavezala da na sveobuhvatan način zakonom uredi pitanje zaštite lica koja prijavljuju sumnju na korupciju i drugo nezakonito postupanje. Shodno čl. 9 Građanskopravne konvencije o korupciji, svaka strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovanog razloga da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj veri, svoju sumnju prijave odgovornim licima ili organima.

Opređenjenje Republike Srbije za odlučnu borbu protiv korupcije koje podrazumeva stvaranje uredenog normativnog okvira, sistemsku izgradnju i jačanje institucija kao preduslov za efikasnu borbu protiv korupcije, potvrđeno je donošenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i pratećim Akcionim planom.

Donošenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača, Republika Srbija preduzela je neophodne korake ka uspostavljanju normativnog okvira i kapaciteta za odlučnu borbu protiv korupcije i istovremeno ostvaruje preuzete obaveze iz međunarodnih akata, a pre svega preporuka Grupa država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO).

* Rad primljen 30. 10. 2016. godine.

Ministar pravde je na osnovu čl. 17. i čl. 25. st. 3. Zakona o zaštiti uzbunjivača doneo sledeće podzakonske akte: Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih i Pravilnik o Programu siticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača.

Ključne reči: zakon, korupcija, uzbunjivanje, uzbunjivač, zaštita uzbunjivača

UVOD

Uporedno pravo proteklih nekoliko decenija sve veću pažnju posvećuje zaštiti uzbunjivača (eng. *Whistleblower*) i priznanju prava zaposlenog na „duvanje u pištaljku” (eng. *Right to whistleblow*).¹ Posebna zaštita je neophodna kako bi se podstakli zaposleni na borbu protiv korupcije, na zaštitu javnog interesa, koji je i pravno i moralno superiorniji u odnosu na privatni interes (dobit) poslodavca.² Drugim rečima, zaštita uzbunjivača-zaposlenog je vid ohrabrivanja kulture otvorenosti organizacija (poslodavca), dobrog upravljanja, namenskog korišćenja sredstava (posebno u javnom sektoru), zakonitosti poslovanja i rada poslodavaca, te zaštite javnog interesa. Organizaciona kultura nalaže da se ne sme tolerisati sprovođenje zlostavljanja uzbunjivača (*victimisation for whistleblowing is not tolerated*), zbog čega je u uporednom pravu poslednjih par decenija došlo do zakonskog uređivanja posebne zaštite uzbunjivača-zaposlenih, npr. američko, britansko, holandsko, južnoafričko zakonodavstvo.³ U tranzicionom društvu kao što je naše, jedan od najvećih problema je problem korupcije, a Zakon o zaštiti uzbunjivača je, prema rečima predlagача, takav da, sa jedne strane, pruža zaštitu licima koja prijavljuju sumnju na korupciju u punom obimu, a sa druge, njime se, na posredan način, štiti javni interes, kroz zaštitu onih koji korupciju prijavljuju.

Uređujući hijerarhiju domaćih i međunarodnih opštih pravnih akata, Ustav Republike Srbije⁴ propisuje jedinstvenost pravnog poretka Republike Srbije, te da je Ustav najviši pravni akt Republike Srbije i da svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa njim. Dalje je propisano da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije, da potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, a da zakoni i drugi opšti akti

¹ O zaštiti zaposlenog uzbunjivača u uporednom pravu videti više: Branko Lubarda, *Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača*, *Pravni život*, br. 11/2011, 439–449.

² *Ibid.*, 442.

³ *Ibid.*, 443.

⁴ Ustav Republike Srbije, *Službeni Glasnik RS*, br. 98/2006, čl. 194.

doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Prema tome, potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije, čine sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka, neposredno se primenjuju i imaju primat u odnosu na zakone i druge opšte pravne akte. Zakonom o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije⁵ i Zakonom o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji⁶, Republika Srbija se obavezala da na sveobuhvatan način zakonom uredi pitanje zaštite lica koja prijavljuju sumnju na korupciju i drugo nezakonito postupanje. Shodno čl. 9. Građanskopravne konvencije o korupciji, svaka strana ugovornica treba da obezbedi u domaćem pravu odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovanog razloga da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj veri, svoju sumnju prijave odgovornim licima ili organima

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 25. novembra 2014. godine dugo najavljivani Zakon o zaštiti uzbunjivača. Zakon je objavljen u *Službenom glasniku RS*, br. 128/2014, stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja, a primenjuje se po isteku šest meseci od dana stupanja na snagu. Preciznije, Zakon o zaštiti uzbunjivača se primenjuje od 5. juna 2015. godine.

OSNOVNE ODREDBE O UZBUNJIVANJU I UZBUNJIVAČIMA

Zakonom o zaštiti uzbunjivača uređuje se uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija i pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem, kao i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača. Sem predmeta, sadržaj Glave I čine i značenja pojedinih izraza: „uzbunjivanje” je otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera, a „uzbunjivač” je fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu. Navedenim odredbama opredeljena su i značenja izraza „poslodavac”, „odgovorno lice”, „radno angažovanje”, „ovlašćeni organ” i „štetna radnja”.

⁵ *Službeni Glasnik SCG – međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

⁶ *Službeni Glasnik RS – međunarodni ugovori*, br. 102/2007.

Opštim odredbama o uzbunjivanju i pravu na zaštitu (Glava II) zabranjeno je sprečavanje uzbunjivanja, odredba opšteg akta ili pojedinačnog akta kojom se sprečava uzbunjivanje je ništava i zabranjeno je preduzimanje štetne radnje. „Štetna radnja” je svako činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem kojim se uzbunjivaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljaju u nepovoljniji položaj.

Opštim odredbama određen je i personalni opseg, odnosno koje kategorije lica mogu imati zaštitu u slučaju uzbunjivanja. Tu su, pre svega, uzbunjivači, zatim povezana lica, lica koja su pogrešno označena kao uzbunjivači, službena lica kao i lica koja prikupljaju informacije, tj. potencijalni uzbunjivači. Uzbunjivač ima pravo na zaštitu, u skladu sa zakonom, ako izvrši uzbunjivanje kod poslodavca, ovlašćenog organa ili javnosti na način propisan zakonom; ako u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina, otkrije informaciju o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera i treće, ako bi u trenutku uzbunjivanja, na osnovu raspoloživih podataka, u istinitost informacije, poverovalo lice sa prosečnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač.

Ovde se ne radi o roku za podnošenje tužbe sudu za ostvarivanje zaštite, već o roku u kome je potrebno izvršiti uzbunjivanje da bi se kasnije, u slučaju eventualne štete, mogla potražiti zaštita. Prema tome, otkrivanje informacije, odnosno uzbunjivanje, uzbunjivač treba da izvrši u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenje radnje (koja je relevantna za uzbunjivanje), a ukoliko postoje okolnosti zbog kojih nije u mogućnosti da to učini u jednogodišnjem roku, uzbunjivač to može učiniti u roku od deset godina od dana izvršenja relevantne radnje. Desetogodišnji rok je određen objektivno, od dana izvršenja radnje, a ne od dana saznanja za nju. S druge strane, sudska zaštita se ostvaruje podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem nadležnom sudu, u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

Zaštita podataka o ličnosti uzbunjivača je neophodan elemenat njegove zaštite. Naime, lice koje je ovlašćeno za prijem informacije dužno je da štiti podatke o ličnosti uzbunjivača, odnosno podatke na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, osim ako se uzbunjivač ne saglasi sa otkrivanjem tih podataka, a u skladu sa zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti. Svako lice koje sazna podatke na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, dužno je da ih štiti. Lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da prilikom prijema informacije, obavesti uzbunjivača da njegov identitet može biti otkriven nadležnom organu, ako bez otkrivanja identiteta uzbunjivača ne bi bilo moguće postupanje tog organa, kao i da ga obavesti o merama zaštite uče-

snika u krivičnom postupku. Ako je u toku postupka neophodno da se otkrije identitet uzbunjivača, lice ovlašćeno za prijem informacije dužno je da o tome, pre otkrivanja identiteta, obavesti uzbunjivača. Jasno, podaci na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, ne smeju se saopštiti licu na koje se ukazuje u informaciji, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

POSTUPCI UZBUNJIVANJA

Zaštita uzbunjivača i naknada štete regulisane su u Glavi IV Zakona o zaštiti uzbunjivača, a pre toga je, u Glavi III, uređen Postupak.

Uzbunjivanje može biti unutrašnje, spoljašnje ili uzbunjivanje javnosti. Unutrašnje uzbunjivanje je otkrivanje informacije poslodavcu, spoljašnje uzbunjivanje je otkrivanje informacije ovlašćenom organu, a uzbunjivanje javnosti je otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti. Za postojanje uzbunjivanja od značaja je propisivanje sadržine takve informacije. Naime, informacija sadrži podatke o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i podatke radi sprečavanja štete velikih razmera. Informacija može da sadrži potpis uzbunjivača i podatke o uzbunjivaču, poslodavac i ovlašćeni organ dužni su da postupaju i po anonimnim obaveštenjima u vezi sa informacijom, u okviru svojih ovlašćenja. U vezi s tim, „poslodavac” je organ Republike Srbije, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave, nosilac javnih ovlašćenja ili javna služba, pravno lice ili preduzetnik koji radno angažuje jedno ili više lica, a „odgovorno lice” je lice kome su u pravnom licu povereni određeni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada, kao i lice koje u državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave vrši određene dužnosti.

Unutrašnje uzbunjivanje

Budući da unutrašnje uzbunjivanje podrazumeva otkrivanje informacije poslodavcu, nova zakonska rešenja predviđaju posebne obaveze za poslodavce u vezi sa uzbunjivanjem.

a) Obaveze poslodavca u postupku unutrašnjeg uzbunjivanja

Poslodavac je, naime, dužan da, u okviru svojih ovlašćenja, preduzme mere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi sa informacijom i da zaštititi

uzbunjivača od štetne radnje, kao i da preduzme neophodne mere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja posledica štetne radnje. Poslodavac ne sme preduzimati mere u cilju otkrivanja identiteta anonimnog uzbunjivača. Postupak unutrašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije poslodavcu, koji je dužan da po istoj postupi bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema. Poslodavac ima obavezu da obavesti uzbunjivača o ishodu postupka unutrašnjeg uzbunjivanja po njegovom okončanju, i to u roku od 15 dana od dana okončanja. Na zahtev uzbunjivača, dužan je da mu pruži obaveštenja o toku i radnjama preduzetim u postupku, kao i da mu omogući da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku.

Jedna od preventivih obaveza poslodavca je da svim radno angažovanim licima dostavi pismeno obaveštenje o pravima iz ovog zakona, kao i da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. Poslodavac koji ima više od deset zaposlenih dužan je da opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja, koji mora biti u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača i Pravilnikom o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih.⁷ Odredbama ovog opšteg akta ne može se umanjiti obim prava ili uskratiti neko pravo uzbunjivaču koje je obezbeđeno zakonom o zaštiti uzbunjivača, a ništave su one odredbe koje nisu u skladu sa navedenim zakonom i propisima koji su na osnovu njega doneti. Poslodavac je dužan da navedeni opšti akt istakne na vidnom mestu dostupnom svakom radno angažovanom licu, kao i da objavi na internet stranici poslodavca ako postoje tehničke mogućnosti.

Poslodavac ne sme činjenjem ili nečinjenjem da stavi uzbunjivača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem, a naročito ako se nepovoljniji položaj odnosi na: 1) zapošljavanje; 2) sticanje svojstva pripravnika ili volontera; 3) rad van radnog odnosa; 4) obrazovanje, osposobljavanje ili stručno usavršavanje; 5) napredovanje na poslu, ocenjivanje, sticanje ili gubitak zvanja; 6) disciplinske mere i kazne; 7) uslove rada; 8) prestanak radnog odnosa; 9) zaradu i druge naknade iz radnog odnosa; 10) učešće u dobiti poslodavca; 11) isplatu nagrade i otpremnine; 12) raspoređivanje ili premeštaj na drugo radno mesto; 13) nepreduzimanje mera radi zaštite zbog uznemiravanja od strane drugih lica; 14) upućivanje na obavezne zdravstvene preglede ili upućivanje na preglede radi ocene radne sposobnosti.

Odredbe opšteg akta kojima se uzbunjivaču uskraćuje ili povređuje pravo, odnosno kojima se ova lica stavljaju u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem, ništave su.

⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 49/2015.

b) Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih

Na osnovu čl. 17. Zakona o zaštiti uzbunjivača, Ministar pravde Republike Srbije doneo je podzakonski akt kojim se uređuje način unutrašnjeg uzbunjivanja, način određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i druga pitanja od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih.

Donošenjem Pravilnika i propisivanjem obaveze za poslodavca koji ima više od deset zaposlenih da opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja, koji mora biti u skladu i sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača i sa Pravilnikom, obezbeđuje se jednoobrazno postupanje poslodavaca, koje s jedne strane, olakšava poslodavcu primenu odredbi novodonetog zakona, a sa druge, na taj način postupak unutrašnjeg uzbunjivanja postaje razumljiviji i lakše dostupan uzbunjivaču. Propisivanjem minimuma standarda na koje će biti obavezani poslodavci podići će se stepen ispunjenosti obaveza koje stoje na njihovoj strani, te primenu odredbi Zakona o zaštiti uzbunjivača i sprovođenje u delo zamisli kojom se zakonodavac vodio prilikom donošenja.

Shodno odredbama Pravilnika, poslodavac koji ima više od deset zaposlenih određuje lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, te se tom licu, usmeno ili pismeno, vrši dostavljanje informacije u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem. Pismeno dostavljanje informacije u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem može se učiniti neposrednom predajom tog pismena, običnom ili preporučenom pošiljkom, kao i elektronskom poštom, ukoliko postoje tehničke mogućnosti, a usmeno dostavljanje vrši se usmeno na zapisnik. Ukoliko se dostavljanje informacije vrši neposrednom predajom pismena ili usmeno, o informaciji u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem sastavlja se potvrda o prijemu informacije i to prilikom prijema pismena, odnosno prilikom uzimanja usmene izjave od uzbunjivača, a ukoliko se dostavljanje pismena vrši običnom ili preporučenom pošiljkom, odnosno elektronskom poštom, izdaje se potvrda o prijemu informacije u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem. U tom slučaju se kao datum prijema kod preporučene pošiljke navodi datum predaje pošiljke pošti, a kod obične pošiljke datum prijema pošiljke kod poslodavca, ako je podnesak upućen elektronskom poštom, kao vreme podnošenja poslodavcu smatra se vreme koje je naznačeno u potvrdi o prijemu elektronske pošte.

Potvrda o prijemu informacije u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem sadrži kratak opis činjeničnog stanja o informaciji u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, vreme, mesto i način dostavljanja informacije, broj i opis priloga podnetih uz informaciju, podatke o tome da li uzbunjivač želi da podaci o njegovom

identitetu ne budu otkriveni, podatke o poslodavcu i pečat poslodavca, potpis lica ovlašćenog za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, a može sadržati potpis uzbunjivača i podatke o uzbunjivaču, ukoliko on to želi. Obične i preporučene pošiljke na kojima je označeno da se upućuju licu ovlašćenom za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem kod poslodavca ili na kojima je vidljivo na omotu da se radi o informaciji u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, može da otvori samo to lice.

U cilju provere informacije u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, preduzimaju se odgovarajuće radnje, o čemu se obaveštava poslodavac, kao i uzbunjivač, ukoliko je to moguće na osnovu raspoloživih podataka. Ako se u cilju provere informacije uzimaju izjave od lica, o tome se sastavlja zapisnik, na čiju sadržinu se može staviti prigovor. Po okončanju postupka sastavlja se izveštaj o preduzetim radnjama u postupku o informaciji u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, predlažu mere radi otklanjanja uočenih nepravilnosti i posledica štetne radnje nastalih u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem. Izveštaj se dostavlja poslodavcu i uzbunjivaču, o kome se uzbunjivač može izjasniti i na osnovu navedenog izveštaja, u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti i posledica štetne radnje, mogu da se preduzmu odgovarajuće mere.

U slučaju anonimnih obaveštenja, postupa se u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača kojim je propisana obaveza poslodavca i ovlašćenog organa da postupaju i po anonimnim obaveštenjima u vezi sa informacijom, odnosno propisana zabrana za poslodavca da preduzima mere u cilju otkrivanja identiteta anonimnog uzbunjivača.

Spoljašnje uzbunjivanje i uzbunjivanje javnosti

Budući da spoljašnje uzbunjivanje podrazumeva otkrivanje informacije ovlašćenom organu, postupak spoljašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije ovlašćenom organu. „Ovlašćeni organ” je organ Republike Srbije, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave ili nosilac javnih ovlašćenja nadležan da postupa po informaciji kojom se vrši uzbunjivanje. Ako se uzbunjivanje odnosi na lica radno angažovana u ovlašćenom organu, uzbunjivač će se obratiti rukovodiocu tog organa, a ako se uzbunjivanje odnosi na rukovodioca ovlašćenog organa, uzbunjivač će se obratiti rukovodiocu neposredno nadređenog organa. I za ovlašćeni organ je predviđen rok od 15 dana za postupanje po informaciji, a ako taj nije nadležan za postupanje u vezi sa uzbunjivanjem, proslediće informaciju nadležnom organu u roku od 15 dana od dana prijema i o tome istovremeno obavestiti uzbunjivača. Kao i kod postupka unutrašnjeg uzbunjivanja, za ovlašćeni organ je propisan način postupanja u

situaciji kada uzbunjivač nije dao saglasnost da se njegov identitet otkrije, te obaveza da uzbunjivaču pruži obaveštenja o toku i radnjama preduzetim u postupku, da izvrši uvid u spise predmeta, prisustvuje radnjama u postupku, kao i obaveza da ga obavesti o ishodu postupka po njegovom okončanju.

Kod uzbunjivanja javnosti koje podrazumeva otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti, prethodno je za uzbunjivača propisano opšte pravilo da pokuša da izvrši uzbunjivanje kod poslodavca ili ovlašćenog organa, tj. inicira postupak unutrašnjeg ili spoljašnjeg uzbunjivanja. Međutim, javnost se može uzbuniti, bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza. U svakom slučaju, prilikom uzbunjivanja javnosti uzbunjivač je dužan da poštuje pretpostavku nevinosti okrivljenog, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, kao i da ne ugrožava vođenje sudskog postupka.

SUDSKA ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

Uzbunjivač prema kome je preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem ima pravo na sudsku zaštitu, koja se ostvaruje podnošenjem tužbe za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem nadležnom sudu, a to je viši sud prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca. Kako je rečeno, tužba se podnosi u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

Postupak za sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem je hitan, propisana je shodna primena zakona o parničnom postupku koje uređuju postupak u radnim sporovima. Radi sigurnije i potpunije zaštite uzbunjivača predviđeno je da je revizija kao vanredno pravno sredstvo uvek dozvoljena.

Tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem može se tražiti:

- 1) utvrđenje da je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja;
- 2) zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje;
- 3) uklanjanje posledica štetne radnje;
- 4) naknada materijalne i nematerijalne štete;
- 5) objavljivanje presude donete po tužbi podnetoj iz navedenih razloga u sredstvima javnog informisanja, o trošku tuženog.

Ovom tužbom se ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada. Međutim, u tužbi za ocenu zakonitosti pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornosti uzbunjivača

po osnovu rada, po posebnim propisima, uzbunjivač može istaći navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem, s tim da takav navod može istaći u tužbi ili na pripremnom ročištu, a posle toga samo ako podnosilac navoda učini verovatnim da bez svoje krivice nije mogao da ranije iznese taj navod. Osnovanost navoda da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem, sud ocenjuje u posebnom postupku, a u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača. Sud je, nadalje, dužan da na pripremnom ročištu, odnosno prvom ročištu za glavnu raspravu, ukaže strankama na mogućnost za vansudsko rešavanje spora putem posredovanja ili na drugi sporazuman način.

Teret dokazivanja? Ako je u toku postupka tužilac učinio verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem, na tuženom je teret dokazivanja da štetna radnja nije u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem. Pod uticajem antidiskriminacionih zakona, klasično pravilo o teretu dokazivanja, *actori incumbit probatio*, koje znači da stranka koja tvrdi da ima neko pravo, snosi teret dokazivanja činjenice koja je bitna za nastanak ili ostvarivanje prava, trpi sve više izuzetaka. Prema čl. 231. važećeg Zakona o parničnom postupku⁸, ako sud na osnovu izvedenih dokaza ne može sa sigurnošću da utvrdi neku činjenicu, o postojanju činjenice primeniće pravila o teretu dokazivanja. Stranka koja tvrdi da ima neko pravo, snosi teret dokazivanja činjenice koja je bitna za nastanak ili ostvarivanje prava, ako zakonom nije drugačije propisano. Stranka koja osporava postojanje nekog prava, snosi teret dokazivanja činjenice koja je sprečila nastanak ili ostvarivanje prava ili usled koje je pravo prestalo da postoji, ako zakonom nije drugačije propisano. Pravilo o teretu dokazivanja (*onus probandi*) daje odgovor na pitanje koja će stranka snositi rizik nedokazanosti određene činjenice, a možda i tužbenog zahteva u celini. Međutim, nakon što su rešenje po kome je teret dokazivanja preuzeli noviji nacionalni propisi o zabrani diskriminacije, u skladu sa načelom humanizacije radnog prava i načelom *in favor laborem*, izuzetak od *actori incumbit probatio* preuzeo je Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, a na opredeljenje za sistemski pristup u izgrađivanju zakonodavnog i institucionalnog miljea koji podrazumeva efikasan mehanizam zaštite od diskriminacije, uključujući i diskriminaciju u oblasti rada, ukazuju i izmene i dopune Zakona o radu iz jula meseca 2014⁹, koje utvrđuju da je teret dokazivanja u postupcima povodom diskriminacije na radu na tuženom tj. na poslodavcu.¹⁰

⁸ Službeni glasnik RS, br. 72/2011 i 55/2014.

⁹ Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

¹⁰ Videti više: Vesna Bilbija, Teret dokazivanja (*onus probandi*) u sporovima o diskriminaciji i zlostavljanju na radu, *Izbor sudske prakse*, br. 4/2015, 14–18.

Svi delotvorni načini pribavljanja dokaza u građanskim postupcima, tako i u onima koji su pokrenuti radi zaštite uzbunjivača, u istoj meri služe cilju koji je važan u svakom sudskom postupku bez izuzetka – načelu materijalne istine koje znači da u postupku treba utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za donošenje zakonite i pravilne odluke. Tako, u postupku za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem sud može utvrđivati činjenice i kada one među strankama nisu sporne, a može i samostalno istraživati činjenice koje nijedna stranka nije iznela u postupku, ako oceni da je to od značaja za ishod postupka. Na kraju, u postupku zaštite u vezi sa uzbunjivanjem, odnosno u posebnom postupku ocene osnovanosti navoda da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem, sud koji vodi postupak može odrediti privremenu meru u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje.¹¹ Predlogom za određivanje privremene mere može se zahtevati da sud odloži pravno dejstvo akta, zabrani vršenje štetne radnje, kao i da naloži otklanjanje tako prouzrokovanih posledica. Predlog se može podneti pre pokretanja, za vreme trajanja, kao i po okončanju sudskog postupka, sve dok izvršenje ne bude sprovedeno, s tim da privremenu meru može odrediti i sud po službenoj dužnosti.

Pravilnik o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača

U parničnom postupku po tužbi u vezi sa uzbunjivanjem u prvom stepenu sudi sudija pojedinac, a u drugom stepenu veće sastavljeno od troje sudija. Sudija koji postupa po tužbi u vezi sa uzbunjivanjem ili u posebnim postupcima u kojima se utvrđuje osnovanost navoda da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem, mora biti lice koje je steklo posebna znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača.

Povodom sticanja posebnih znanja i stručnog usavršavanja lica koja postupaju u vezi sa zaštitom uzbunjivača, a sa pozivom na čl. 25. st. 3. Zakona o zaštiti uzbunjivača, Ministar pravde doneo je Pravilnik o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača.¹² Ovim podzakonskim aktom uređen je Program sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača koji ima za cilj da sudije dobiju dodatna teorijska i praktična znanja iz oblasti uzbunjivanja i zaštite prava uzbunjivača i steknu veštine potrebne za stručno i efikasno suđenje u postupcima u vezi sa zaštitom uzbunjivača, kao i da dobiju i potrebna stručna znanja iz drugih oblasti koja će im pomoći da bolje razumeju

¹¹ Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Službeni Glasnik RS*, br. 31/2011, 99/2011 – dr. zakon, 109/2013. – odluka US, 55/2014 i 139/2014.

¹² *Službeni glasnik RS*, br. 4/2015.

pojam uzbunjivanja i štetne posledice koje trpi uzbunjivač, odnosno lice koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač.

Program sadrži tri tematske celine, od kojih se u okviru prve obrađuju međunarodni standardi i principi sadržani u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Građanskopravnoj Konvenciji o korupciji i preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope i drugim međunarodnim dokumentima koji se odnose na oblast uzbunjivanja, kao i odnos ovih dokumenata prema domaćim propisima. Druga tematska celina su osnovni pojmovi propisani Zakonom o zaštiti uzbunjivača. Obrada ove celine podrazumeva upoznavanje sa bližim značenjem osnovnih pojmova propisanih Zakonom, vrstama uzbunjivanja i njihovim međusobnim odnosom, potom pojašnjenje koje kategorije lica mogu imati pravo na zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem, objašnjenje uslova za ostvarenje prava na zaštitu, načina zaštite podataka o ličnosti uzbunjivača, postupka uzbunjivanja, ako su u informaciji kojom se vrši uzbunjivanje sadržani tajni podaci, te postupanje u slučaju anonimne prijave i dr. Treća tematska celina se tiče zaštite uzbunjivača i naknade štete, a obrada podrazumeva objašnjenje propisane zabrane stavljanja uzbunjivača, odnosno lica koje uživa zaštitu kao uzbunjivač u nepovoljniji položaj zbog uzbunjivanja, pravo na naknadu štete zbog uzbunjivanja, upoznavanje sa pravilima postupka sudske zaštite uzbunjivača (sadržina tužbe, nadležnost i sastav suda, prava uzbunjivača u posebnim postupcima), pružanje privremene zaštite kroz određivanje privremene mere, objašnjenje obaveza poslodavca u vezi sa postupkom uzbunjivanja, za čije su povrede predviđeni prekršaji i dr.

Programom sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača predviđeno je i da se nakon realizacije tematskih celina obavlja praktična vežba kroz simulirani slučaj, radi primene stečenih znanja.

Naknada štete

Odredbama čl. 3. ratifikovane Građanskopravne konvencije o korupciji propisana je obaveza za svaku stranu ugovornicu da u domaćem pravu obezbedi da lica koja su pretrpela štetu kao posledicu korupcije, imaju pravo na pokretanje postupka radi dobijanja pune naknade za štetu, a takva naknada može da obuhvati materijalnu štetu, izmaklu dobit ili nematerijalnu štetu.

Zakonom o zaštiti uzbunjivača je propisano da u slučajevima nanošenja štete zbog uzbunjivanja, uzbunjivač ima pravo na naknadu štete, u skladu sa zakonom koji uređuje obligacione odnose, što znači da pravo na naknadu štete „izvire“ iz odredaba Zakona o zaštiti uzbunjivača, dok se na pitanja vrste, obi-

ma i sva druga pitanja u vezi sa naknadom štete shodno primenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima.¹³

Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta) i sprečavanje njenog povećanja (izmakla korist), kao i nanošenje drugome fizičkog ili psihičkog bola ili straha (nematerijalna šteta).¹⁴ Dakle, što se tiče obima naknade materijalne štete,¹⁵ pravilo obligacionog prava je da oštećenik ima pravo kako na naknadu obične štete (*damnum emergens*), tako i na naknadu izmakle koristi (*lucrum cessans*) i da sud, uzimajući u obzir i okolnosti koje su nastupile posle prouzrokovanja štete, dosuđuje naknadu u iznosu koji je potreban da se oštećenikova materijalna situacija dovede u ono stanje u kome bi se nalazila da nije bilo štetne radnje ili propuštanja, dok pri oceni visine izmakle koristi, uzima u obzir dobitak koji se mogao osnovano očekivati prema redovnom toku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarenje sprečeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem. Uzbunjivač može pretrpeti i nematerijalnu štetu. Shodno odredbama čl. 200. ZOO, za pretrpljene fizičke bolove, za pretrpljene duševne bolove zbog umanjenja životne aktivnosti, naruženosti, povrede ugleda, časti, slobode ili prava ličnosti, smrti bliskog lica kao i za strah sud će, ako nađe da okolnosti slučaja, a naročito jačina bolova i straha i njihovo trajanje to opravdava, dosuditi pravičnu novčanu naknadu, nezavisno od naknade materijalne štete kao i u njenom odsustvu. Prilikom odlučivanja o zahtevu za naknadu nematerijalne štete, kao i o visini njene naknade, sud će voditi računa o značaju povređenog dobra i cilju kome služi ta naknada, ali i o tome da se njome ne pogoduje težnjama koje nisu spojive sa njenom prirodom i društvenom svrhom.

ZAKLJUČAK

Nema sumnje da je parcijalno regulisanje kroz više različitih zakona¹⁶ od kojih nijedan nije na sveobuhvatan način uredio sva pitanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, onemogućavalo efikasno ostvarivanje iste. Donošenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača ovaj je nedostatak otklonjen, ali iako veliki, prevazilaženje parcijalnog pristupa u regulisanju, predstavlja tek početni korak u zaštiti „duva-

¹³ Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93 i *Službeni list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja, dalje u tekstu i u fusnotama ZOO.

¹⁴ ZOO, čl. 155.

¹⁵ ZOO, čl. 189–192.

¹⁶ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni Glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje i 8/2015 – odluka US, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javog značaja, *Službeni Glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010 Zakon o državnim službenicima, *Službeni Glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

ča u pištaljku“. Normativno uređivanje predstavlja sigurno i zbog toga poželjno pravno okruženje. Harmonizovan zakon ima autoritet, daje jasne i nedvosmislene smernice koje proizvode očekivano pravno dejstvo, a na donošenje zakona, koga moraju krasiti pravilne, jasne i koherentne formulacije, nedovezuje se dosledna primena istog.

U Parizu je 9. i 10. aprila, 2015. godine, u saradnji sa University Paris X Nanterre la Défense i University Paris I Sorbonne organizovana konferencija na temu uzbunjivača i njihovih osnovnih prava, na kojoj je, posle brojnih otkrića o skandalima i korupciji koje su se dogodile poslednjih godina, među njima neki i direktno povezani sa institucijama EU, ponovo pokrenuta rasprava o uzbunjivačima i liku uzbunjivača. Na konferenciji su istaknute brojne studije i primeri koji su pokazali važnost uzbunjivača i efikasnost uzbunjivanja u cilju suzbijanja prevara i korupcije i, između ostalog, ukazano je na potrebu budućeg zakonodavstva da obezbedi podsticaje u ovoj oblasti, te je kao merilo uzeto istraživanje iz 2013. godine prema kome bi insajderi trebalo da budu nagrađeni sa 25 % od izrečene novčane kazne koja je rezultat njihovog otkrivanja.¹⁷ Donetim Zakonom o zaštiti uzbunjivača nije predviđeno nagrađivanje uzbunjivača. Ukoliko je zahvaljujući reakciji uzbunjivača, ostvaren prihod, koji je zbog planirane koruptivne radnje mogao da izostane, nagrađivanje uzbunjivača deluje pravedno. U ovoj stvari je, uopšte uzev, nezaobilazno pitanje etičnosti predviđanja finansijskog podsticaja uzbunjivačima. Mogu li nagrada uzbunjivaču i njegov motiv i moral zajedno? Bilo uz inkriminsanu zloupotrebu uzbunjivanja ili bez nje? U vezi s tim, odredbama čl. 11. Zakona o zaštiti uzbunjivača, zaštićena je zloupotreba uzbunjivanja. Zloupotrebu uzbunjivanja vrši lice koje:

1) dostavi informaciju za koju je znalo da nije istinita;

2) pored zahteva za postupanje u vezi sa informacijom kojom se vrši uzbunjivanje traži protivpravnu korist.

Prema tome, vrlo je važno pažljivo birati sredstva kojima će se postignuti opšti politički kontekst „spustiti“ na nivo pojava oblika (korupcije i uzbunjivanja) i učesnika. Pomenuta pariska konferencija je, pored složenosti pitanja pravnog režima uzbunjivanja, istakla implikacije istog za poštovanje ljudskih prava, odnosno da angažovanje u ovoj oblasti „vodi svet u oblast ljudskih prava, individualnih sloboda i pravde“ (*it aspires to lead the world in human rights, individual liberties and justice*). Zakonom o zaštiti uzbunjivača u Republici Srbiji se prvi put uređuje uzbunjivanje i zaštita uzbunjivača. Otuda se ne može poreći doprinos u oblasti ljudskih prava, individualnih sloboda i pravde. Nesumnjiv je i preventivni karakter ovog zakona, ali bez proteka vremena, ocena domašaja njegovih odredbi je u domenu (nepravednog) nagađanja.

¹⁷ Dostupno na internet stranici: <http://free-group.eu/2015/05/21/europe-and-whistleblowers-still-a-bumpy-road/> 15. 06. 2015.

LEGAL AND SUB LEGAL REGULATIONS OF THE PROTECTION OF WHISTLE-BLOWERS KEY GUIDE LINES

Vesna Bilbija, MA, Public company „Post offices of Serbia”
Arbitrator/conciliator, Republic Agency for Peaceful Settlement of Labour Disputes

Summary

By the Law on Ratification of the United Nations' Convention against corruption and the Law on validation of the Civic-legal Convention on corruption, the Republic of Serbia has made a commitment to arrange the issue of the protection of those who report the suspected corruption and other illegal conduct, comprehensively and by law. According to the Article 9 of the Civic-Legal Convention on corruption, each contracting party should provide, in the domestic law, appropriate protection from any unjustified sanction against the employees, who have justified reason to suspect corruption and who, in good faith, report their suspicion to persons or bodies in charge.

The commitment of the Republic of Serbia for the resolute fight against corruption which includes creation of the normative framework, systematic construction and strengthening of institutions as a precondition for the efficient fight against corruption, was confirmed by passing the National Strategy for combating against corruption for the period from year 2013 until 2018 and the accompanying Action Plan. By passing the Law on Protection of Whistle-blowers, the Republic of Serbia has taken the necessary steps towards the establishing of the normative framework and capacity for determined combat against corruption and at the same times it realizes the obligations undertaken from the international acts, and above all the recommendations of the Group of states for the combat against corruption of the Council of Europe (GRECO).

Based on the Act 17 and Act 25 § 3 of the Law on Protection of the Whistle-blowers, the Minister of Justice has passed the following sub-legal documents: Regulations on the manner of internal alert, on the manner of choosing the person in charge with the employer, and also concerning other matters of importance for internal alert with the employer with more than ten employees and the Regulations on the Programme to acquire specialized knowledge concerning the protection of whistle-blowers.

Key words: law, corruption, alert, whistle-blower, protection of whistle-blowers

LITERATURA

- Bilbija, V., Teret dokazivanja (*onus probandi*) u sporovima o diskriminaciji i zlostavljanju na radu, *Izbor sudske prakse*, br. 4/2015, 2014, 14–18.
- Lubarda, B., Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača, *Pravni život*, br. 11/2011, 439–449.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Službeni glasnik SCG – međunarodni ugovori*, br. 12/2005.
- Zakon o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, *Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori*, br. 102/2007.
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2006 i 98/2006.

Zakon o radu, *Službeni glasnik RS* br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014.
Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011 i 55/2014.
Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SRJ*, br. 31/93 i *Službeni list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja.
Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 128/14.
Pravilnik o Programu siticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 4/2015.
Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih, *Službeni glasnik RS*, br. 49/2015.
<http://free-group.eu/2015/05/21/europe-and-whistleblowers-still-a-bumpy-road/15>.