**Република Србија**

**Народна скупштина**

**Посланичке групе**

Поштовани,

у прилогу се налази предлог амандмана организације Транспарентност-Србија на Предлог Закона о заштити узбуњивача који се тренутно налази у скупштинској процедури (Предлагач је Влада).

Будући да је број предложених амандмана велик, они су, ради лакшег праћења, дати испод релевантних одредаба Предлога закона. Текст наших амандмана, образложења за амандмане, коментара и напомена је подвучен.

Напомињемо да је наша организација учествовала у јавној расправи и по првом (децембар 2013) и по другом нацрту овог закона (јун 2014). Неки од предлога су прихваћени, што се и констатује у образложењу. Међутим, знатно је већи број предлога и коментара које смо дали а који нису прихваћени, при чему неприхватање није образложено за велику већину тих предлога. Можда је то учињено у посебном документу „извештај о јавној расправи“, који органи државне управе имају обавезу да сачине на основу Пословника Владе, али тај документ нисмо добили на основу захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја (мада смо од Министарства добили многе друге документе који се односе на припрему овог закона).

Готово сви предлози које овде дајемо су изнети и током јавне расправе. Изузетак су оне одредбе које су се по први пут појавиле у тексту у Предлогу закона, а којих у Нацрту није било.

Напомињемо да поред предложених амандмана постоје и нека друга питања, која нисмо имали времена да разрађујемо кроз посебне норме (амандмане). На нека од њих смо указали кроз коментаре, где би, у расправи на скупштинским одборима, требало разјаснити сва потенцијално спорна питања (пре свега у области пружања судске заштите узбуњивачима).

Овде приложене амандмане можете користити као своје, уз ово или другачије образложење и у овом или другачијем облику. Укупно је предложено 42 амандмана. Неки од њих се односе на поједине ставове или тачке у оквиру чланова, али су приказани одвојено а не обједињено за цео члан, зато што углавном нису међусобно условљени.

Транспарентност – Србија

Београд, 14.11.2014.

**ПРЕДЛОГ**

З А К О Н

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;

**Амандман 1**

У члану 2. т. 1), иза речи „откривање информације“ додају се речи „учињено у складу са овим законом“.

Образложење

Тренутна дефиниција не садржи као свој битан елемент поступање у складу да правилима откривања информација која су прописана овим законом. С друге стране, та правила постоје, како у погледу форме, тако и садржаја откривања информација. Уколико дефиниција не буде допуњена, појам узбуњивања би обухватао и многе ситуације у којима у ствари не би постојала законска заштита, што би створило тешкоће у примени закона. Такође, уколико дефиниција не буде допуњена, било би потребно да се допуни више других одредаба закона, па је ово решење примереније.

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;

**Амандман 2**

У члану 2. т. 2), речи „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“ замењују се речима „у складу са овим законом“

Образложење

Актуелна одредба Предлога предвиђа да се узбуњивање мора односити на «радно ангажовање, поступак запошљавања, коришћење услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва над уделима у привредном друштву».

Из образложења се не види због чега је извршено ограничење по основу наведених облика повезаности између узбуњивача и органа или организације код којег је дошло до угрожавања јавног интереса. У ствари, није јасно због чега би се статус узбуњивача условљавао било којим обликом повезаности узбуњивача и органа код којег је дошло до повреде јавног интереса. Таква повезивања се могу наћи у законима других земаља, али је то последица историјских околности, као што је, на пример, чињеница да се заштита узбуњивача развијала у оквиру радноправних прописа. Имајући у виду да овакво ограничење није предвиђено Акционим планом за спровођење антикорупцијске стратегије, а да су међународни стандарди који указују на потребу заштите узбуњивача пре свега у вези са њиховим радним правима минимални (то јест, да им није сврха да забране заштиту права лица која до информација о угрожавању јавног интереса дођу у неком другом својству), смислено образложење овог ограничења би било неопходно како би се разумеле намере и циљеви предлагача.

Решење из Предлога закона доводи до нелогичних последица и до безразложног сужавања круга лица која би уживала заштиту. Примера ради, замислимо ситуацију у којој је неки конкурс за запошљавање у државном органу спроведен супротно закону. На ту неправилност указују три лица - учесник тог конкурса, запослени у том државном органу и студент који прати конкурсе ради израде семинарског рада на ту тему. Након тога, државни орган изврши одмазду против сва три узбуњивача – учесника овог конкурса неосновано одбије, тако што му конкурсна комисија да мање поена на усменој провери него што би требало; свог службеника премести на друго радно место; студенту, који је указао на неправилност, одбије молбу на стажирање након завршетка студија. Прва два узбуњивача би на основу садашњих одредаба Предлога закона добила законску заштиту: учесник конкурса, зато што је узбуњивање било у вези са поступком запошљавања, а постојећи службеник, зато што је узбуњивање у вези са његовим радним ангажовањем. Студент би остао без законске заштите, зато што његово узбуњивање није било обухваћено ни једним од основа који су поменути у Предлогу закона. Сва три узбуњивача из примера су указали на исту незаконитост, сва три због тога трпе штетне последице, а само прва два ће уживати законску заштиту.

Поред тога, решење из Предлога закона би додатно непотребно закомпликовала поступак заштите узбуњивача, зато што би постојала још једна ствар коју би требало проверавати и доказивати приликом утврђивања постојања основа за пружање заштите узбуњивачу.

Напомињемо да би уношење ове измене могло да отвори питање за потребом постојања појединих других дефиниција у Закону, као што су „послодавац“, а поготово „радно ангажовање“.

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

**Амандман 3**

У члану 2. т. 3) реч „послодавац“ мења се речима „организација“.

У целом Закону, реч „послодавац“ мења се речима „организација“.

Образложење

Термин „послодавац“ је неадекватан. Под њиме се у ствари подразумева орган, организација, правно лице или привредни субјект у којем је дошло до повреде јавног интереса. У неким случајевима ће заиста узбуњивање бити у вези са радним или раду сличним односима, па би термин „послодавац“ могао имати смисла. Међутим, у многим другим случајевима, повреда на коју се указује неће имати везе са радним односима, нити ће доћи од запосленог код послодавца, већ од трећих лица (нпр. на основу пружања услуга). Због тога се предлаже замена неадекватне речи „послодавац“, релативно неутралном речју „организација“.

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;

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

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.

**Амандман 4**

У члану 2. т. 7) се допуњава, тако што иза постојећег текста долазе речи „за коју се не може доказати да би била предузета и да није било узбуњивања“ и тако што иза речи «повређује право» долазе речи «или интерес који није противан закону».

Образложење:

Уношење ове одредбе представља камен темељац било какве заштите узбуњивача. У супротном, орган или појединац који спроводи одмазду („штетну радњу“) према узбуњивачу може да с правом тврди да радња није последица узбуњивања, већ неких других чинилаца (на пример, да је запосленом умањена плата због кашњења на посао, а не због тога што је указао на неправилности). У актуелном Предлогу закона се говори о терету доказивања на начин који је сличан допуни коју предлажемо. Међутим, сматрамо да би ова узрочно-последична веза између узбуњивања и одмазде требало да буде саставни део дефиниције штетне радње. У случају усвајања овог амандмана, поједини други амандмани које смо такође предложили би постали непотребни, у целини или делимично.

У Предлогу закона се говори о штетним радњама којима се узбуњивачу повређује неко право или о радњама којима се ставља у неповољнији положај. Сматрамо да би одредбу требало допунити тако да се осим «права» призна експлицитно и на интересе узбуњивача који нису противни закону, како би се предупредиле ситуације у којима се заштита одбија само због тога што не постоји експлицитно признато право лица које трпи штету због узбуњивања. Ово је нарочито значајно у ситуацијама када начин остваривања неког права није довољно детаљно уређен, или када само право није довољно прецизно дефинисано.

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.

**Амандман 5**

У члану 3. ст. 1. иза постојећег текста додају се речи „које се врши у складу са овим законом.“

Образложење:

Предлог закона, у ст. 2. међу дефиницијама дефинише узбуњивање као „откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера“. У другим одредбама Предлога закона предвиђају се процедурални и стварни разлози који ће за неке видове узбуњивања пружити законску заштиту, а за друге не.

Међутим, у самој дефиницији узбуњивањем се сматра свако „откривање информације“, без обзира на то да ли су поштована правила из самог закона или не. Уколико се овај део дефиниције не промени, она би у оквиру члана 3. требало прописати да се забрањује спречавање узбуњивања које се врши у складу са овим законом. С друге стране, не би било забрањено спречавати оне видове узбуњивања који су супротно одредбама овог закона, што ће у неким случајевима бити и дужност органа на основу других прописа.

У вези са овим, требало би размотрити да ли постоји потреба и за допуном ст. 2. на сличан начин.

Овај амандман је непотребан ако се усвоји амандман на члан 2, т. 1).

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.

**Амандман 6**

У члану 5. т. 2) мења се и гласи:

2) открије информацију из члана 2. тачка 1) овог закона (у даљем тексту: информација), непосредно након сазнања за извршену радњу због које се врши узбуњивање или након што је проверио податке битне за узбуњивање, а најкасније у року од годину дана сазнања за радњу и десет година од дана извршења те радње;

Образложење

Постојећи текст предлога омогућава да се овај посебан механизам законске заштите примени и у случајевима када је „узбуњивање“ било очигледно несавесно. Није спорно да нико не треба да трпи штетне последице само због тога што је указао на неку повреду прописа. Међутим, поготово на почетку примене овог по много чему новог правног института, који подразумева битно одступање од општих правила, заштиту би требало приоритетно пружити у оним случајевима где је поступање узбуњивача у јавном интересу неспорно. Због тога не би било примерено да се таква заштита пружа у ситуацијама када „узбуњивач“ калкулише са тиме да ли ће информацију поделити са надлежним органима или не, имајући у виду остваривање неке користи за себе.

Усвајање амандмана би довело до тога да се заштита пружа увек када узбуњивач информацију достави непосредно по сазнању за незаконитост или опасност и у ситуацијама када то учини након што је извршио неопходне и разумне провере података који су битни за узбуњивање. С друге стране, посебан механизам законске заштите се не би покретао у ситуацијама када лице сазна за неку незаконитост или опасност, а затим нпр. 11 месеци калкулише да ли ће поделити ту информацију са другима, па онда то учини у моменту када њему самом прети некаква штета из другог разлога (нпр. вођење дисциплинског поступка због кашњења на посао или лошег квалитета рада), како би искористио предности које пружа заштита узбуњивача (нпр. обртање терета доказивања). Амандман задржава постојећа решења из Предлога у погледу максималних рокова за узбуњивање (годину дана од сазнања за повреду или опасност, десет година од догађаја).

**Амандман 7**

У члану 5. иза т. 3), додају се нове тачке 4), 5), 6) и 7) које гласе:

4) према знању узбуњивача, информација није од раније позната послодавцу, овлашћеном органу, односно јавности;

5) није тражио за себе или другога неку корист како не би открио информацију;

6) није стављао у изглед да ће открити информацију ако послодавац не учини неку радњу, изузев када се тражење односи на отклањање незаконитости или опасности из члана 2. т. 1) овог закона;

7) није објавио посебно осетљиве податке о личности који нису од значаја за отклањање незаконитости или опасности из члана 2. т. 1) овог закона

Образложење

Нова тачка 4) има за циљ да се предвиди да ће посебну заштиту по правилима из овог закона уживати оно узбуњивање које примаоцу пружа неке нове информације. То наравно не значи да узбуњивач мора да зна којим информацијама све располаже орган којем се обраћа. Битно је да не зна да орган не поседује такву информацију. Уколико овај амандман не би био прихваћен, посебну законску заштиту би уживали и „узбуњивачи“ који укажу на општепознате случајеве кршења закона или опасности по грађане, на пример, лице које јавном тужиоцу достави ископиране делове неке кривичне пријаве иако зна да се та кривична пријава већ налази код тог јавног тужиоца, лице које упути директору копију решења буџетске инспекције иако је министарство већ добило то решење буџетске инспекције, лице које достави медијима ради објављивања делове из јавно доступног извештаја Државне ревизорске институције, који су у истим новинама коментарисани шест месеци раније и слично. То би довело до апсурдних последица и примени закона у ситуацијама за које верујемо да ни предлагач није желео да обухвати, а амандман би обезбедио да се ови проблеми реше.

Предложене нове тачке 5) и 6) обухватају ситуације када узбуњивач не поступа у јавном интересу, већ даје примат сопственом, пре него што открије информацију. Иако ни ова лица не би требало да трпе штетне последице само због узбуњивања (али би било основа да буду кажњени због уцењивања или изнуде), њихово претходно несавесно поступање би требало да за последицу има, између осталог и то да се зарад њихове заштите не покреће посебан механизам који је предвиђен овим законом. Обрађене су две ситуације. У првој, сметњу за пружање законске заштите би представљала околност да је узбуњивач тражио неку корист за себе или за другога како не би открио неку компромитујућу информацију коју поседује. Наравно, евентуално постојање ове сметње би морао да доказује онај ко тврди да она постоји, а не сам узбуњивач. Друга ситуација односи се на сличну појаву, када узбуњивач не тражи директно корист за себе, већ прети да ће обелоданити информацију уколико „послодавац“ не предузме неку радњу. Изузетно, ово условљавање неће бити препрека за пружање заштите узбуњивачу, ако је тражио да се предузму мере за отклањање незаконитости или опасности на коју је узбуњивач желео да укаже.

У Предлогу закона недостаје као елемент савесности која би оправдала пружање посебне заштите на основу овог закона, необјављивање сувишних података о личности. Услед тога би заштиту уживало лице које нпр. достави обавештење у којем наведе (пример је намерно карикиран) „да је директор сектора у јавном предузећу, А.А., чија мајка болује од болести ФФФ, а чија се је ћерка родила ванбрачно дете у вези са ББ, јмбг број 3333333333333, злоупотребио свој службени положај и узео мито да би закључио уговор о јавној набавци са фирмом свог пријатеља ЦЦ, са којим је пре 35 година био у хомосексуалној вези“.

**Напомена 1**

У овом члану нисмо амандмански интервенисали у вези са још једним питањем, на које желимо да укажемо. „Информације“ које се откривају узбуњивањем могу се односити како на веома опасне појаве по живот и здравље људи и тешка кривична дела, тако и на повреде прописа за које уопште није запрећена казна или се кажњавају као прекршаји. У неким случајевима те повреде прописа могу бити готово безазлене и може се оправдано поставити питање да ли би било оправдано покретати сложени механизам заштите узбуњивача који на такве, спорадичне и незнатне повреде прописа указују (на пример, уколико неко „разоткрије“ да је његов шеф или колега прешао потпуно празну улицу ван пешачког прелаза). Предлог закона не прави у том погледу разлику, указивање на било коју повреду прописа безусловно представља узбуњивање. Опасност од таквог концепта је тривијализација новоуведеног института узбуњивања, уз ризик да се извргне у своју супротност и да постане средство за шиканирање, уместо за заштиту јавног интереса. Решења за ове опасности могу се тражити у формулисању амандмана који би предвидео да ће се узбуњивањем увек сматрати откривање информација које се односе на неке облике угрожавања јавног интереса (нпр. кривична дела, прекршаји за које је запрећена максимална новчана казна, угрожавање безбедности и здравља итд.), док би се за неке облике угрожавања јавног интереса предвидела заштита узбуњивача, али само ако је реч о озбиљној или упорној повреди (или ако није реч о незнатној и спорадичној).

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 службеног лица

Члан 8.

Службено лице има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због вршења службене дужности.

**Амандман 8**

У члану 8, испред постојећег текста додаје се нови ст. 1, који гласи:

„Службено лице, које достави информацију у оквиру вршења своје службене дужности, није узбуњивач“.

 Ст. 1. постаје ст. 2.

Образложење

Овај члан Предлога закона је конфузан. На основу постојећих дефиниција, службено лице већ јесте узбуњивач, зато што не постоји одредба која би прописивала да достављање информације од стране службеног лица није узбуњивање. Уједно, према постојећим дефиницијама, достављање такве информације представља „откривање информације у вези са његовим радним ангажовањем“ (чл. 2. т. 2)). Због тога, одредба којом се прописује да службено лица у таквим ситуацијама „има исту заштиту као узбуњивач“ нема смисла. Таква норма би била потребна и имала би смисла једино када би постојала друга, која би указивала на то да се не сматра узбуњивањем вршење службене дужности. Усвајањем овог амандмана би се наведена нелогичност отклонила.

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.

**Амандман 9**

У члану 9, иза постојећег текста, уместо тачке долази запета, након чега се додају речи:

„а само није тражењем прекршило повредило закон.“

Образложење

Уколико не би био усвојен амандман, заштиту би као узбуњивачи уживали и они тражиоци информација према којима буде предузета нека штетна радња зато што су у допису којим траже неке податке, уједно изнели заштићене податке о личности или лажне оптужбе за кривично дело. Амандман решава те проблеме.

Шире гледано, било би логично да ова лица испуњавају исте оне услове који се траже и за узбуњиваче (нпр. члан 5.), али би то захтевао већу интервенцију на овом члану Предлога закона. Те промене такође зависе и од тога да ли ће бити прихваћени амандмани на члан 5.

Генерално, овај члан Предлога закона није довољно јасан, јер није објашњено на које се „информације“ мисли (овај члан није био на јавној расправи, већ се појавио први пут у Предлогу закона) и шта је била намера. Можда су аутори закона имали у виду информације (нпр. о кривичним делима) која су већ пријављена надлежним органима, са идејом да се штите они људи који се распитују како би видели шта је до сада урађено по том питању. Можда је намера била другачија: да се заштити тражење докумената које има за циљ да се прикупе подаци на основу којих се може доћи до закључка да је нпр. почињено кривично дело. А можда је идеја била да се заштите лица која траже обе врсте овде поменутих података.

Амандман 10

Иза члана 9. додаје се нови члан 9а који гласи:

**Учешће у истраживању или анкети**

**Члан 9а**

Информација која се открива у анонимном истраживању, анкети или у другом поверљивом обраћању не сматра се узбуњивањем.

Давалац обавештења из ст. 1. овог члана чији је идентитет откривен ужива заштиту као узбуњивач у складу са овим законом.

Право на заштиту из ст. 2. овог члана не искључује право на накнаду штете због нарушавања поверљивости.

Образложење

Овај амандман омогућава да се штите и лица која нису вољни узбуњивачи, већ то постају кршењем правила о поверљивости, било да је реч о анонимном истраживању, анкети или поверљивом обраћању (нпр. адвокату, свештенику, лекару). У случају да је њихов идентитет откривен, они би уживали заштиту као узбуњивачи. Поред остваривања права из овог закона, они би имали право на накнаду штете против лица које је нарушило поверљивост, ко год то био.

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, a 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.

**Амандман 11**

У члану 11. ст. 2. т. 1), иза постојећег текста додаје се:

„потпуна или ажурна“.

Образложење:

Појам истинитости није довољно разјашњен у закону, што може створити проблеме у примени. Предложена допуна има за циљ да неке од тих проблема, који се већ сада могу предвидети, предупреди. На пример, када се узбуњивање врши достављањем неког документа који указује на повреду прописа, без икаквих коментара од стране узбуњивача, без сумње ће бити „истинито“ да је тај документ сачињен и да он указује на кршење закона. Али, такође може бити истинито (а узбуњивач то не наведе, иако му је познато, нити достави друге документе којима располаже), да је документ касније допуњен и да је незаконитост отклоњена.

**Амандман 12**

У члану 11. ст. 2. т. 2) мења се и гласи:

„2) уз информацију којом врши узбуњивање, захтева неку противправну корист за себе или другог или предузимање неке противправне радње, износи заштићене податке о личности, износи непроверене тврдње као несумњиво тачне или на други начин свесно крши закон.

Образложење:

Актуелна одредба Предлога је нелогична. Наиме, лице може тражити корист за себе или за другога без обзира на то да ли је истовремено и да ли је уопште тражило да поступање у вези са информацијом. То може учинити и лице које је само доставило информацију о повреди прописа, без захтева да се повреда отклони. Због тога, овим се амандманом у потпуности занемарује садашњи текст одредба и предлаже се друга, која би на логичнији начин описала могуће случајеве злоупотребе узбуњивања.

Наведено је неколико врста злоупотреба, које би узбуњивач учинио „уз информацију“, то јест, тако што поред онога што несумњиво јесте узбуњивање које закон штити, изнесе и неке податке који ту не би требало да се налазе. На првом месту, то је захтевање неке противправне користи за самог узбуњивача или за неко друго лице; други вид злоупотребе је тражење да орган предузме неку другу противправну радњу; трећи наведени вид злоупотребе је изношење заштићених података о личности; четврти је изношење непроверених тврдњи као несумњиво тачних. Осим ових посебних видова злоупотребе, који су наведени као примери, задржан је и један општи – „на други начин свесно крши закон“.

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.

**Амандман 13**

У члану 12. ст. 4. реч „јавности“ на крају реченице мења се речима „већем броју лица којима је информација непосредно упућена“.

Образложење:

Актуелна одредба Предлога закона је циркуларна – „Узбуњивање јавности је откривање информације …. јавности“. Појам „јавност“ није дефинисан у Предлогу закона.

У циљу отклањања овог недостатка уводи се опипљивији критеријум – да је информација непосредно учињена доступном „већем броју“ одређених или одредивих лица. То би, на пример, могле бити ситуације када се информација дистрибуира преко мејлинг листе, када се дистрибуира поделом летака или постављањем плаката на улици, а не и ситуације када неко изнесе информацију у разговору са своја два пријатеља.

Садржина информације

Члан 13.

**Амандман 14**

Наслов изнад члана 13. мења се и гласи „Начин откривања информације“

Образложење

У овом члану се говори о томе шта садржи допис или друго обраћање које чини узбуњивач када открива „информацију“. Појам информације је већ дефинисан у Предлогу закона – то је „информација из члана 2. т. 1) овог закона, то јест она информација која може бити предмет узбуњивања (откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера“). Међутим, информација није идентичан појам са документом који узбуњивач упућује када врши узбуњивање. Тај документ садржи „информацију“ (на пример, опис неког кривичног дела или повреде људског права), али и друге податке – нпр. потпис самог узбуњивача, разматрање неких других питања која је узбуњивач довео у везу са самом „информацијом“. У овом члану се, насупрот томе, користи реч чије је значење већ дефинисано у члану 2. и члану 5. и за потпуно другу ствар, што је правно недопустиво.

Због тога је предложен амандман који би ову крупну грешку отклонио.

Наравно, било би далеко боље да су се творци Предлога закона, уместо коришћења термина „информација“, определили за неке друге, који би изазивали мање недоумица – нпр. у Моделу Закона о узбуњивању и заштити узбуњивача, који су творци Предлога закона имали на располагању, прави се јасна разлика између „угрожавања јавног интереса“ и „обавештења о угрожавању јавног интереса“.

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.

**Амандман 15**

У члану 13, у ст. 1.:

реч „Информација“ мења се речима „Откривање информације“;

речи „као и“ замењују се речју „или“:

речи „ради спречавања штете“ мењају се у „о опасности од штете“.

Образложење

Прва измена је у вези са предложеном изменом наслова изнад овог члана.

У Предлогу закона у овој одредби су начињене две крупне грешке. Описано је шта све информација треба да садржи, при чему је то учињено као да се од узбуњивача тражи да кумулативно наведе све ове разне облике угрожавања јавног интереса, а у ствари, он ће навести само једну од њих – нпр. само „кршење људских права“. Због тога је неопходно речи „као и“ заменити речју „или“.

Друга грешка је вероватно нестала копирањем дефиниције из члана 2. у овом члану. Оно што је тачно у дефиницији, није тачно у опису садржаја информације. Тако се узбуњивање може вршити „ради спречавања штете великих размера“ (циљ такве врсте узбуњивања). Међутим, сама информација коју узбуњивач доставља говориће „о опасности од штете великих размера“ (опис претње по јавни интерес).

Информација може да садржи потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу.

**Амандман 16**

У члану 13. ст. 2. се мења и гласи:

„Документ који садржи информацију узбуњивач не мора да потпише, нити да достави друге податке о себи.“

Образложење

Постојећа одредба Предлога закона је нелогична. Наиме, ни једном одредбом овог закона није забрањено да узбуњивач потпише документ којим узбуњује, па да би у овом члану требало прописати да он „може да га потпише“. Међутим, будући да је достављање појединих података које представља узбуњивање на основу овог закона можда већ формализовано (у неком другом пропису), тако да се тражи потписивање и остављање личних података, онда би, ради истог циља којем је тежио Предлагач, потребно одредбу формулисати на начин на који је учињено овде.

**Алтернативни амандман 16**

У члану 13. ст. 2. мења се и гласи:

„Документ који садржи информацију узбуњивач потписује или оставља друге податке на основу којих се може недвосмислено идентификовати“.

У члану 13. иза ст. 2 додаје се нови ст. 3. који гласи:

„Лице које није поступило на начин из ст. 2. овог члана ужива заштиту као узбуњивач од момента откривања идентитета, ако су испуњени други услови прописани овим законом“.

Постојећи ст. 3. постаје ст. 4.

 Образложење

Да би се узбуњивачу уопште могла пружити законска заштита од штетних радњи, неопходно је да постоји поуздан начин да се утврди да је неко лице извршило узбуњивање. Тако нешто није могуће учинити ако сам узбуњивач не остави податке на основу којих се његов идентитет може утврдити. Лица која не оставе овакве податке о себи могу бити изложени штетној радњи једино ако онај ко спроводи одмазду сумња или истражује ко је доставио или објавио информацију. Таква лица би, уживала заштиту „као узбуњивачи“ ако буду изложени штетним радњама.

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

**Амандман 17**

У члану 13. ст. 3. мења се и гласи:

Послодавац и овлашћени орган дужни су да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења, а у сваком случају тако што ће проверити изнете наводе ако је информација поткрепљена проверљивим подацима, односно доказима.

Образложење

Допуна у овом члану има за циљ да прецизира минимум активности које „послодавац“ и овлашћени орган имају у случајевима када добију информацију анонимно. У таквим ситуацијама, (поред онога што иначе имају прописано у оквиру њихових овлашћења), они би били дужни да провере изнете наводе у сваком случају када је „информација“ (то јест, указивање на повреду или опасност) поткрепљена проверљивим подацима или доказима.

**Амандман 18**

Иза члана 13. додаје се нови члан 13а који гласи

Намера да се изврши узбуњивање

Члан 13а

Откривање информације се врши тако да се из обраћања може јасно сагледати намера лица да изврши узбуњивање, или достављањем докумената који очигледно указују да је прекршен попис или људско право, да је јавно овлашћење вршено противно сврси због које је поверено, да постоји опасност по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, или да прети штета великих размера.

Образложење

Уношење ове одредбе је значајно како би органи којима се узбуњивач обратио били у могућности да препознају да је реч о узбуњивању и да могу да поступе у складу са обавезама које им доноси овај закон. Било би непримерено да органи имају такву обавезу и у случајевима када указивање на неку „информацију“, то јест на кршење правила или опасност није директно, већ се само узгредно помиње, на пример, у неком допису који је упућен институцији са другом сврхом.

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 неoпходне 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.

**Амандман 19**

У члану 14, ст. 4. се допуњава речима „и да га објави на својој интернет презентацији“.

Образложење:

Осим достављања правила о узбуњивању, амандман предвиђа и њихово објављивање на интернет презентацији „послодавца“, што омогућава шире упознавање са правилима, али и контролу да ли је послодавац извршио обавезу.

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.

**Амандман 20**

У члану 15., ст. 2. иза постојећег текста додаје се „или у краћем року, ако је прописан“.

Образложење

Могуће је да ће „послодавац“ већ имати неким законом дефинисану обавезу да поступи у краћем року, па би овом допуном требало отклонити сваку могућност колизије прописа.

**Амандман 21**

У члану 15. ст. 4. бришу се речи „као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.

Образложење

Уколико се предвиђа, као што се то сада чини, да узбуњивач може да изврши увид у списе и да присуствује радњама у поступку „у складу са законом“, то значи да је ова норма непотребна, јер је већ (тим другим) законом прописано да ово право постоји. Уколико Предлагач закона сматра да би требало дати узбуњивачима неко право које је шире од оног које би иначе имали на основу других прописа, онда би требало да предложи такву допуну ове одредбе.

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.

**Амандман 22**

У члану 16. ст. 3. до 5. бришу се.

Образложење

Акти ниже правне снаге не смеју бити у супротности са актима више правне снаге, њима се не може умањити обим права или ускратити неко право које проистиче из закона, тако да су наведене одредбе сувишне.

Током јавне расправе, Предлагач није објаснио због чега су ове одредбе потребне, нити је то учинио у образложењу.

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.

**Амандман 23**

У члану 17. реч „правосуђа“ мења се речима „државне управе“.

Образложење

У време када је почео рад на изради овог закона, за то је било надлежно јединствено министарство правде и државне управе. Након поделе надлежности (2014), тај посао је наставило Министарство правде, вероватно као последица околности да су на томе била ангажована лица која су наставила рад у оквиру овог министарства или због чињенице да је доношење овог закона посматрано са становишта борбе против корупције. То је вероватно условило и Предлог да министар правде донесе подзаконски акт који би уредио поједина питања која се помињу у овом члану. Међутим, далеко логичније би било да тај акт донесе министар надлежан за послове државне управе (тренутно „државне управе и локалне самоуправе“). Наиме, само мали део органа који ће примењивати овај закон припада правосуђу. С друге стране, овај закон ће највећу примену имати управо у органима државне управе и локалне самоуправе, као и у другим институцијама јавног сектора, која су сва обухваћена „Стратегијом реформе јавне управе“. Поред тога, и у самом Предлогу закона се каже да надзор над његовим спровођењем врши „управна инспекција“, као организациона целина у оквиру Министарства државне управе и локалне самоуправе. Због свега тога би било логично да министар надлежан за ту област донесе и планирани подзаконски акт.

в) Спољашње узбуњивање

Члан 18.

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу.

**Амандман 24**

У члану 19. ст. 1. иза постојећег текста додаје се:

„или било којем од више овлашћених органа“.

Образложење

У многим ситуацијама ће, с обзиром на природу повреде на коју се указује, бити више надлежних органа. Предложена допуна отклања сваку сумњу у вези са тиме да ли неки од органа има приоритет.

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.

**Амандман 25**

У члану 19. ст. 2. мења се и гласи:

Ако се узбуњивање односи и на лица радно ангажована у овлашћеном органу, узбуњивач ће се обратити руководиоцу тог органа, а ако се узбуњивање односи на руководиоца овлашћеног органа или на овлашћени орган у целини, узбуњивач ће се обратити другом овлашћеном органу, уколико постоји или непосредно надређеном органу.

Образложење

Предложене измене, у односу на постојећи текст, доносе:

појашњење да се узбуњивање односи *и на лица* ангажована у овлашћеном органу (т.ј. поред послодавца). Без овог додатка, поставило би се питање смислености третирања овог понашања као „спољашњег узбуњивања“ (то јест спољашњег у односу на „послодавца“), јер би то у ствари био случај „обичног“ узбуњивања на које указује лице које не ради у спољном надзорном органу;

правило поступања за случај када није могуће одредити на које лице у „овлашћеном органу“ се узбуњивање односи, а које тренутно није решено у Предлогу закона;

упућивање узбуњивача да се обрати другом овлашћеном надзорном органу, уколико их има више који су надлежни за исту ствар;

упућивање да се узбуњивач обрати непосредно надређеном органу (у целини), а не искључиво руководиоцу тог органа, како сада, без разлога, стоји у Предлогу.

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

**Амандман 26**

Члан 19. ст. 3. мења се и гласи:

Овлашћени орган је дужан да започне поступање по информацији из става 1. овог члана у року од 15 дана од дана пријема информације и да у току тог поступка или по његовом окончању, ако није другачије прописано:

1. утврди истинитост навода о повредама и опасностима из члана 2. т. 1) на које је узбуњивач указао као и онима на које пази по службеној дужности;
2. предузме мере на спречавању, односно отклањању повреда и опасности;
3. утврди ко је одговоран за повреде и опасности;
4. покрене одговарајући поступак против одговорног лица;
5. покрене одговарајући поступак за накнаду штете која је настала услед повреде и опасности.

Образложење:

У актуелном тексту Предлога нису прописане дужности за овлашћени орган којем се узбуњивач обратио у вези са разматрањем „информације“, већ само обавеза да „поступи“ по примљеној информацији, без прецизирања у чему би се то поступање могло састојати. У неким случајевима ће дужности органа бити прецизно прописане у посебним законима. Међутим, то сигурно није увек случај. Због тога се овим амандманом прецизира шта ће све овлашћени контролни орган морати да учини на основу обраћања узбуњивача. Уколико је посебним законом изричито прописано неко другачије поступање (нпр. да један орган предузима мере за отклањање повреде закона а други покреће поступак за накнаду штете), онда би се примењивале те норме.

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.

**Амандман 27**

У члану 19. ст. 4. брише се реч „овлашћени“.

Образложење

Садашња норма је контрадикторна. Дефиниција „овлашћеног органа“ обухвата и његову надлежност за поступање, па је ситуација која се сада уређује у овој норми правно и логички немогућа (да орган који је надлежан буде уједно ненадлежан). Амандман би овај парадокс решио.

Надлежни орган из става 4. овог члана дужан је да примењује мере заштите које је узбуњивачу обезбедио орган који му је обавештење уступио.

**Амандман 28**

У члану 19, ст. 5. речи „које је узбуњивачу обезбедио орган који му је обавештење уступио“, мењају се речима „прописане овим законом“.

Образложење

Предлог закона тренутно садржи нелогично решење, да ће надлежни орган пружити узбуњивачу мере заштите које му је претходно пружио ненадлежни орган. Тај орган је можда пропустио да учини нешто на шта је по закону био обавезан, па надлежни орган не би требало да те грешке понови, већ да поступи онако како закон налаже.

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.

**Амандман 29**

У члану 19. ст. 6. брише се реч „овлашћени“

Образложење

Исто као код чл. 19. ст. 4.

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.

**Амандман 30**

У члану 19. ст. 7. бришу се речи „као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом“.

Образложење

Уколико ће узбуњивачу орган омогућити увид у списе и присуство радњама у поступку „у складу са законом“ (неким другим), онда ова одредба није потребна, јер је та ствар већ уређена другим законом. Уколико су творци закона желели да конституишу неко право за узбуњиваче које тренутно не постоји, онда је то требало да наведу.

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.

**Амандман 31**

У члану 19, иза ст. 1. додају се нови ставови 2. и 3. који гласе:

„Јавност се може узбунити, након претходног обавештавања овлашћеног органа, када се поступак пред тим органом не води у разумном року или када је овлашћени орган неправилно водио поступак.

Јавност се може узбунити, без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа, када узбуњивач објављује информације за које је већ прописана обавеза објављивања“.

Постојећи ст. 2. постаје ст. 4.

Образложење

Предлог закона не уређује могућност узбуњивања јавности након што су извршени претходни процедурални кораци (унутрашње узбуњивање, узбуњивање пред овлашћеним органом). Због тога је потребно наћи решење за разне ситуације када је такво узбуњивање оправдано. Прва потребна промена је она којим би се дала могућност узбуњивања јавности у случајевима када се поступак пред овлашћеним органом не оконча у разумном року. У таквим случајевима обраћање јавности постаје оправдано – институције су добиле прилику да испитају неправилност, али то нису учиниле. Исти разлози оправдавају узбуњивање јавности и када се поступак пред овлашћеним органом водио неправилно.

Друга допуна односи се на ситуације када се узбуњивањем објављују подаци који би већ, на основу неког прописа, требало да буду доступни јавности, али у стварности нису (нпр. објављивање неког од докумената који се и иначе мора објавити на Порталу јавних набавки или на интернет страници органа).

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.

**Амандман 32**

Члан 20. мења се и гласи:

Информација која садржи тајни податак не сме се саопштити јавности, ако се циљ узбуњивања може постићи и без тајног податка или ако се објављивањем таквог податка наноси већа штета од штете на коју се у информацији указује.

Не сме се саопштити јавности тајни податак који носи највиши степен тајности у складу са законом којим се уређује тајност података.

Образложење

Постојећи члан Предлога је мањкав из више разлога.

Тако, први став говори о томе да информација може садржати тајне податке (иако би то и иначе могла, па је норма сувишна);

Став 2. сужава значење појма „тајни подаци“ само на оне који су означени као тајни *у складу са прописима.* На тај начин се проблем не решава, већ само помера у област примене Закона о тајности података, које су и саме проблематичне. Наиме, сасвим су могуће и вероватне ситуације у којима податак јесте означен као тајан, али узбуњивач има разлога да сумња да је то учињено у складу са прописима, као и ситуације у којима узбуњивач једноставно не зна и нема начина да сазна да ли је означавање тајности иницијално учињено у складу са прописима, али сматра да би требало да информацију достави. Решења из Предлога не дају одговор на поступање у таквим ситуацијама, које се релативно често могу очекивати.

Ставови 3, 4. и 5. говоре о редоследу обраћања појединим органима („послодавац“, „овлашћени орган“) које би узбуњивач и иначе морао да поштује.

Став 6. упућује на друге законе у погледу узбуњивања јавности, што је двојако лоше решење – зато што сами ти закони нису довољно добри или прецизни у погледу информација које се могу обелоданити јавности и зато што се овим (системским) законом не доноси системско решење.

Став 7. не доноси ништа ново – и да нема ове одредбе узбуњивач и друга лица би били дужни да се придржавају мера заштите тајних података.

У вези са овим питањима треба имати на уму да у Србији није извршена ревизија раније одређене тајности података те да се у многим случајевима може догодити да је одређена тајност податка који не испуњава услове за то. Због тога не би било оправдано задржати апсолутну забрану обавештавања јавности о тајним подацима коју садржи Предлог.

Насупрот томе, предложено је другачије решење, као општи стандард за поступање приликом узбуњивања јавности – да се не сме објавити тајни податак ако се сврха узбуњивања постиже и без њега или ако се на тај начин наноси већа штета него да узбуњивања нема. Најзад, задржана је апсолутна забрана узбуњивања јавности, али само код тајних података највишег степена (уместо садашње апсолутне забране за било који тајни податак).

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.

**Амандман 33**

Члану 21. мења се и гласи:

„Послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем.

Стављање у неповољнији положај је свака одлука неповољна по узбуњивача или повезано лице, код које се чин узбуњивања наводи као разлог за доношење одлуке.

Стављање у неповољнији положај јесте и свако друго чињење или нечињење послодавца, после достављања информације, које је неповољно по узбуњивача или повезано лице и за које послодавац не може доказати да није у вези са узбуњивањем.

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.“

Образложење

Члан 21. Предлога садржи бројне мањкавости које се делимично отклањају овим амандманом. Предлагач у овом члану разрађује један од два прописана облика „штетне радње“. Да подсетимо, штетна радња је дефинисана као „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“. „Штетна радња“ је већ забрањена у члану 4, без ближе разраде модалитета. У овом члану се она поново забрањује, али се помиње само један од облика штетне радње „стављање у неповољнији положај“ (у ст. 1), док се у ст. 2. помињу и неки други облици штетне радње (ускраћивање права општим актом). У ст. 1. се наводе, примера ради, неке од области у којима се узбуњивач може ставити у неповољнији положај. Међутим, сви ови примери су из области радног права, што може да наведе на погрешан траг, јер се заштита узбуњивача даје и у ситуацијама које уопште нису у вези са радноправним односима – нпр. у вези са пружањем услуга. Решење за тај недостатак могло би да буде навођење и других врста „стављања у неповољнији положај“, али сматрамо да то не би било целисходно. Међутим, највећи проблем постојеће одредбе Предлога јесте то што уопште није објашњено шта ће се сматрати „стављањем у неповољнији положај“.

Из свих тих разлога, сматрамо да би овај члан требало темељно преуредити. При томе смо се трудили да максимално задржимо постојеће одредбе Предлога, тамо где оне имају неко оправдање. Тако се у првом ставу предвиђа забрана послодавцу да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са убуњивањем. То је норма из постојећег ст. 1. Предлога из које су избачени примери. У другом ставу се уводи необорива претпоставка – да је стављање у неповољнији положај свака одлука „послодавца“ која је неповољна за узбуњивача или повезано лице, а код које се изричито наводи као разлог чин узбуњивања (ово правило није постављено у Предлогу закона). На пример, то ће бити оне ситуације када се као разлог за покретање дисциплинског поступка против запосленог изричито наведе чињеница да је пријавио кршење неког прописа. У трећем ставу се поставља опште правило за одређивање да ли је дошло до стављања у неповољнији положај – то ће бити свако чињење или нечињење „послодавца“ које уследи након узбуњивања а за које послодавац не може доказати да није у вези са узбуњивањем. Овде се ради о разним видовима скривене одмазде због узбуњивања. На пример, то може бити ситуација када са запосленим на одређено време, који је узбунио, не буде продужен уговор након истека времена, наводно због престанка потребе за обављањем тих послова. У том случају би постојала сумња да је реч о штетној радњи (одмазди) све док „послодавац“ не докаже супротно – нпр. тиме да није продужио уговоре о раду на одређено време ни са једним запосленим на том радном месту. У последњем ставу (4) је задржана одредба из постојећег ст. 2. Предлога.

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.

**Амандман (предлог за размишљање) 34**

У члану 22. иза ст. 1. додаје се нови ст. 2. који гласи:

„Уместо права на отклањање последица штетне радње (повраћај у раније стање), узбуњивач, односно повезано лице, има право да му суд одреди правичну новчану накнаду.

Образложење:

Актуелна норма члана 22. Предлога не сувишна. И да ове одредбе нема, узбуњивач би имао право на накнаду штете на основу Закона о облигационим односима. Одредба о накнади штете би имала смисла једино ако се овим законом предвиди неко посебно право за узбуњивача и повезано лице, које је веће од оних права која би они имали применом ЗОО. То се може учинити на описани начин, тако што би било гарантовано да ће у сваком случају, када то захтева, узбуњивач добити правичну новчану накнаду, то јест, да суд неће донети одлуку из чл. 185. ст. 4. ЗОО о „успостављању ранијег стања“, иако је узбуњивач захтевао накнаду у новцу. Увођење овог права је веома корисно за узбуњиваче који би се након свог чина, и поред зашите која би им била пружена у смислу поништења незаконитог акта, суочили са „тихим бојкотом“ или другим видом одмазде који је тешко недвосмислено доказати.

Прилог (члан 185 ЗОО):

Član 185

(1) Odgovorno lice dužno je uspostaviti stanje koje je bilo pre nego što je šteta nastala.

(2) Ukoliko uspostavljanje ranijeg stanja ne uklanja štetu potpuno, odgovorno lice dužno je za ostatak štete dati naknadu u novcu.

(3) Kad uspostavljanje ranijeg stanja nije moguće, ili kad sud smatra da nije nužno da to učini odgovorno lice, sud će odrediti da ono isplati oštećeniku odgovarajuću svotu novca na ime naknade štete.

(4) Sud će dosuditi oštećeniku naknadu u novcu kad on to zahteva, izuzev ako okolnosti datog slučaja opravdavaju uspostavljanje ranijeg stanja.

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.

**Коментар 1**

Предлагач није објаснио у образложењу на који начин би се „сходно примениле одредбе ЗПП које уређују радне односе“ у случајевима када узбуњивање и штетна радња нису у вези са радним односима. Ово питање би требало темељно расправити на скупштинском одбору пре него што почне расправа о закону. На основу тога би требало сагледати и потребу за евентуалним амандманским интервенцијама.

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.

**Амандман 35**

У члану 25. речи «за послове правосуђа» мењају се речима «за послове државне управе»

Образложење:

У претходним амандманима су објашњени разлози због којих је примереније да подзаконске акте у вези са применом овог закона доноси Министарство за државну управу и локалну самоуправу него да то чини Министарства правде.

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.

**Амандман 36**

У члану 26. брише се ст. 2.

Образложење

Овим законом се уређује поступак заштите узбуњивача. Штетне радње се, између осталог, могу огледати у доношењу појединачних аката послодавца којим се решава о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада. Штавише, може се очекивати да ће „послодавци“ управо кроз доношење оваквих аката најчешће вршити одмазду према узбуњивачима (према онима који су у радном односу код њих). Нема доброг разлога због чега би оспоравање управо ових аката било изузето из општег режима заштите узбуњивача, када то већ није учињено са актима који се доносе у другим правно уређеним поступцима.

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 појединачи 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.

**Коментар 2**

Овај члан треба променити у складу са изменама члана 26. То је могуће учинити на два начина – брисањем овог члана или (што би било боље), уређивањем поступка оспоравања законитости појединачног акта послодавца у поступку заштите узбуњивача (а не кроз прописивање посебних правила поступања у радном спору као што је сада учињено).

Актуелно решење је недоследно са циљем одредбе члана 25, где је прописана посебна обука за судије које ће радити у поступцима заштите узбуњивача, а да се истовремено, чланом 26. и 27. неки од најчешћих поступака у којима се остварује заштита узбуњивача воде у редовном спору за остваривање права из радног односа.

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.

**Коментар 3 и могући амандман:**

И у вези са овом одредбом би требало разјаснити да ли суд иначе не би био обавезан да укаже странкама на могућност вансудског решавања спора (на основу прописа који се сходно примењују), то јест, због чега је ова одредба потребна. Уколико таква обавеза иначе постоји, ову одредбу би требало брисати.

Имајући у виду да вансудско поравнање може да доведе до скривања података који указују на кршење овог или другог прописа, требало би и о томе повести рачуна. Штавише, законодавцу би требало да буде прече да спречи скривање података о угрожавању јавног интереса и о повреди права узбуњивача, него да узбуњивача и послодавца стимулише да „вансудски“ и „споразумно“ реше спор.

Због тога би требало размислити и о следећој допуни (нови ст. 2):

„Вансудско и друго споразумно решавање спора међу странкама не представља основ за ослобађање од одговорности због кршења овог закона“.

Терет доказивања

Члан 29.

Ако је у току поступка тужилац 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.

**Амандман 37**

У члану 29. ст. 1. реч „послодавцу“ мења се речју „туженом“.

Образложење

Штетну радњу може предузети и друго лице осим „послодавца“, тако да није исправно да се обавеза доказивања одсуства узрочности између узбуњивања и штетне радње везује само за „послодавца“.

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.

**Коментар 4**

Требало би, исто као и у вези са неким од претходних чланова, разјаснити на седници скупштинског одбора због чега је ова норма потребна, то јест, да ли би применом правила о радним споровима суд био спречен да поступи на описани начин, и у складу са тиме, евентуално кориговати Предлог кроз амандман.

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.

**Коментар 5**

Није јасно због чега је у Предлогу закона предвиђено да се „предлог за одређивање привремене мере може поднети пре покретања судског поступка“, односно зашто узбуњивач не би поднео заједно тужбу и предлог за одређивање привремене мере. Наиме, и код подношења тужбе и код подношења предлога за одређивање привремене мере узбуњивач треба да „учини вероватним“ да је дошло до штетних последица по њега због узбуњивања, да је предузета нека „штетна радња“. Чини се да би предлагање привремене мере пре подношења тужбе могло да буде смислено једино ако би обим података и квалитет доказа које треба представити суду у овом предлогу био мањи или ако би трошкови за давање предлога били мањи по узбуњивача. У сваком случају, Предлагач би требало да образложи ово решење и користи од његове евентуалне примене, како би било јасно због чега се омогућава овај вид привремене заштите.

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.

**Амандман 38**

У ст. 1. иза речи „забрани вршење штетне радње“ додају се речи „наложи послодавцу да предузме радњу на коју је овлашћен, ради престанка штетне радње коју врше запослени или друга лица на чије поступање може да утиче, наложи послодавцу предузимање радњи у корист узбуњивача и повезаног лица“ након чега се текст наставља у неизмењеном облику.

Образложење

Одредба из Предлога закона је неконзистентна са дефиницијом штетне радње. Штета радња се може извршити како чињењем тако и нечињењем, а могу је вршити како „послодавац“ као тужени, тако и друга лица на чије понашање послодавац може да утиче. Актуелни Предлог закона садржи могућност да се привременом мером забрани нека штетна радња коју тужени активно предузима („чињење“), али не и могућност да се привременом мером наложи туженом да предузме неку радњу у корист узбуњивача или повезаног лица (што би било потребно када се штетна радња огледа у „нечињењу“). Актуелни предлог не говори изричито ни о ситуацији када штетну радњу осим туженог, предузимају и друга лица на чије понашање може да утиче (нпр. други запослени). Актуелна норма такође садржи могућност да се привременом мером тражи „отклањање последице проузроковане штетном радњом“, која би се наизглед могла применити и на ове ситуације. Међутим, то није случај, зато што је ту реч о отклањању последица које су проузроковане штетном радњом, док би привременом мером требало отклонити и узроке – саму штетну радњу.

Предложене допуне имају за циљ да отклоне ове мањкавости. Зато се предлаже да привремена мера може да обухвати захтев према туженом послодавцу да предузме радње на које је иначе овлашћен, како би спречио да се настави вршење штетних радњи према узбуњивачу од стране других запослених или лица на чије понашање послодавац може да утиче. Друга предложена допуна има за циљ омогући пружање активне заштите узбуњивачу против нечињења. На пример, уколико послодавац врши одмазду према узбуњивачу тако што не доноси решење о годишњем одмору, тако што му не додељује одређене радне задатке и слично, тако што не одлучује о његовом предмету (ако је узбуњивач лице које није запослено код „послодавца“ већ корисник услуга тог органа), суд би привременом мером могао да наложи „послодавцу“ да предузме одређене радње у корист узбуњивача (да донесе решење о годишњем одмору, да му додели радне задатке, да одлучи о његовом предмету итд.).

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.

**Амандман 39**

Члан 36. мења се и гласи:

„Надзор над спровођењем овог закона врши управна инспекција.

Инспекција рада и друге инспекције врше надзор над применом одредаба овог закона које су у вези са применом других закона из њихове надлежности.“

Образложење:

Одредба Предлога закона је недопустиво непрецизна. Није јасно подељена надлежност између две поменуте инспекције, а није ни одређено на јасан начин да су обе поменуте инспекције надлежне за надзор над применом свих одредаба закона.

Предложени амандман то решава на следећи начин: у ст. 1. предвиђа се надлежност управне инспекције која је генералне природе (надзор над применом свих одредаба закона); у ст. 2. се прописује да и друге инспекције, а поготово инспекција рада (за коју је очигледно да има одређене надлежности у вези са радноправним питањима узбуњивача) задржавају надзорна овлашћења над применом других прописа, као и оних одредаба Закона о заштити узбуњивача које су у вези са применом тих прописа.

Алтернативно, амандман би се могао допунити тако да се наведу поименце и све друге инспекције које имају одређене надлежности у вези са штетним радњама које се предузимају према узбуњивачима (нпр. у вези са коришћењем услуга здравствених и образовних установа, у вези са односима између пружалаца услуга на тржишту и њихових клијената итд.).

**Амандман 40**

Иза главе IV додаје се нова глава IVa, и чланови у оквиру те главе 36а и 36б:

**Глава IVa**
**Награда**

**Право на награду узбуњивача**

**Члан 36a.**

Узбуњивач, чије је откривање информације довело до прибављања јавних прихода или прихода правног лица и предузетника, а тај приход би изостао да није било узбуњивања има право на новчану награду од лица које је остварило приход.

Узбуњивач право да потражује награду стиче од момента прибављања прихода из ст. 1. овог члана и доношења коначне одлуке у поступку заштите, уколико се такав поступак води.

Награда за узбуњивача се одређује у односу на висину прибављених прихода умањених за нове и непосредне трошкове и према доприносу узбуњивача.

Награда не може бити мања од 1% нити већа од 10% од прибављеног прихода.

**Поступак за остваривање награде због прибављених прихода**

**Члан 36б.**

Право на награду из чл. 36а остварује се подношењем захтева правном лицу или предузетнику који је остварио приход, односно Влади Србије, Влади АП Војводине, градском или општинском већу, уколико је приход остварен за одговарајући буџет или за јавна предузећа, установе и друге организације чији је оснивач Република Србија, територијална аутономија односно локална самоуправа.

О захтеву из ст. 1. овог члана доноси се решење, применом закона којим се уређује општи управни поступак.

Решењем из ст. 2 овог члана одређује се рок за исплату награде који не може бити дужи од годину дана.

Одлука о захтеву из ст. 2. овог члана је коначна у управном поступку и против ње се може покренути управни спор.

Образложење

Предлог закона не садржи одредбе на основу којих би узбуњивач могао да стекне право на награду. Ово је једно од ретких питања дилема које су разматране, а о којима се говорило у образложењу (првог) Нацрта закона (који је Министарство правде објавило децембра 2013), на следећи начин:

*Законом се не предвиђа новчана награда за узбуњивача. Разлози на којима се темељи овакво решење су бројни. Обелодањивање коруптивног, али и другог потенцијално опасног деловања, не сме бити мотивисано лукративним разлозима.*

*Новчана награда је у директној колизији са развијањем морала и изражавањем друштвене осуде незаконитог поступања, као елемената који чине окосницу здравог система вредности који треба успоставити у једном друштву.*

*Заштита владавине права мора бити кључан мотив за појединца који указује на коруптивне и друге радње. У супротном ствара се ризик да појединац мотивисан компезанцијом у новчаном облику, учестало и непроверено, свакако у недостатку добре вере, указује на одређена поступања, подривајући тиме заштиту која се пружа овим законом.*

Како се може видети, „образложење“ разлога због којих се не предвиђа награда за узбуњиваче садржи углавном необразложене тврдње. Тако се тврди да постоје „бројни разлози“ али се суштински наводе само два – „да обелодањивање коруптивног или другог потенцијално опасног деловања не сме бити лукративно мотивисано“ (што је даље развијено кроз тврдње да то шкоди „развоју морала и изражавања друштвене осуде незаконитог понашања“ и да „заштита владавине права мора бити кључан мотив појединца који указује на штетне радње“). Други разлог који се наводи јесте да би то створило ризик да појединци мотивисани компензацијом у новчаном облику „учестало и непроверено, свакако у недостатку добре вере, указују на одређена поступања, подривајући тиме заштиту која се пружа овим законом.“

Свакако се можемо сагласити са тиме да би морал у друштву био јачи када би појединци, без икакве наде да ће добити некакву новчану или другу награду, самоиницијативно, обелодањивали податке који су им познати о кршењу закона или о другим појавама које су шкодљиве по јавни интерес и да би такво стање било пожељно. Међутим, тај аргумент није добар зато што би се на једнак начин могао користити и против посебног режима правне заштите узбуњивача. Наиме, исто тако би било морално пожељно када би Србија била заједница храбрих појединаца који су увек спремни да укажу на незаконите и друге по јавни интерес штетне радње без обзира на то да ли ће због тога претрпети неке штетне последице.

Сматрамо да законске концепте и посебна нормативна решења треба сагледати са становишта циља који се жели постићи. У случају узбуњивања и заштите (па и награђивања) узбуњивача, циљ је да се што већи број случајева у којима долази до угрожавања јавног интереса открије и да се отклоне штетне последице угрожавања јавног интереса. Несумњиво је да ће остварењу тог циља бити од помоћи да се људи који су спремни да укажу на кршење закона и штетне појаве по јавни интерес делотворно заштите од прогона. Исто тако, не може бити сумње ни око тога да ће број оних који су спремни да своја сазнања о кршењу закона и штети по јавни интерес поделе са другима бити још већи уколико буду могли да рачунају и на награду у разумном износу, која би била у сразмери са непосредном коришћу коју су донели друштву у целини, тачно одређеном органу или фирми.

Тачна је тврдња из образложења Нацрта да награђивање узбуњивача може да доведе и до појаве „ловаца на награде“, који би без довољних провера пријављивали случајеве кршења закона, па и до неких појава које нису поменуте у образложењу као ризичне. Међутим, превиђа се да се на сличан начин и самом заштитом узбуњивача стварају ризици појаве људи који ће из разних других неетичких мотива пријављивати незаконито понашање чији су сведоци (нпр. жеља да се за нешто освете претпостављенима или колегама), а не ради заштите јавног интереса. Због тога се при решавању ових питања мора поћи од тога шта је основни циљ законских решења (а то је повећање броја откривања угрожавања јавног интереса) и спрам тога сагледавати штетне појаве до којих може доћи пружањем заштите или награђивањем узбуњивача.

Закон треба да понуди решења која ће те ризике умањити и донети праву меру потенцијалних користи и ризика. Томе, на пример, могу да послуже решења о „савесности“, или „доброј вери“ у поступању узбуњивача (која су углавном изостављена у Предлогу закона, а била су садржана у Нацрту), као и санкционисање лажног узбуњивања (није тренутно прописано у Предлогу закона). Томе би служило и прописивање награде, која би била предвиђена само за случајеве када је узбуњивање непосредно довело до прибављања прихода органа, правних лица и предузетника, *ако би тај приход изостао да није било узбуњивања,* а није прописана награда за друге ситуације у којима је узбуњивање можда довело до неких уштеда или посредних користи од отклањања опасности, због повећаног ризика од манипулације и тешкоћа у доказивању вредности уштеда/користи. Из истог разлога је висина награде одмерена на скроман износ између 1 и 10 % остварених уштеда, како би се смањило „искушење“ да лукративни елемент постане доминантан при одлучивању појединца да се упусти у узбуњивање. Најзад, треба истаћи да ће се ризици од непожељних појава на најбољи начин спречити уколико упоредо са заштитом узбуњивача и награђивањем буду створени ефикасни механизми за утврђивање одговорности, кажњавање одговорних појединаца у органима и организацијама и (регресну) накнаду штете због угрожавања јавног интереса.

Релевантна истраживања, како у Србији тако и у иностранству, показују да је главни мотив узбуњивачког деловања жеља да се ефикасно реши проблем на који узбуњивач указује. Наиме, без обзира на то што ће бити заштићени или награђени, узбуњивачи ће се неминовно суочити са непријатностима на свом радном месту или другде и мораће да утроше део свог слободног времена како би остварили заштиту по Закону. Ма колико био делотворан, Закон никада неће моћи да потре све негативне ефекте отворене или скривене одмазде према узбуњивачима нити да им надокнади сав уложени труд у заштити јавног интереса.

Због тога, главни аспект рада државних органа није ни пружање привремене или мериторне заштите узбуњивача од непосредне повреде њихових права и интереса, ни награђивање узбуњивача, већ ефикасно поступање по њиховим обавештењима и уверавање како узбуњивача, тако и јавности, да се проблеми на које је указано решавају, како сада, тако и у будућности.

У другом кораку, треба обезбедити да узбуњивач не претрпи штету, односно да добије разумну накнаду за претрпљену штету, како не би имао разлога да жали што је покушао да заштити јавни интерес. У том контексту, давање награде узбуњивачима у неким случајевима такође треба посматрати и као део друштвеноприхваћеног и морално пожељног поступања. Наиме, широко је прихваћено становиште да „поштени налазач“ туђег новца или ствари има право на награду због тога чина. Поштени налазач испуњава своју моралну дужност тиме што ће туђу нађену ствар вратити власнику, а власник ствари испуњава своју моралну дужност тиме што ће наградити поштеног налазача. У том смислу, нема доброг разлога да се сматра морално неисправним награђивање грађанина захваљујући чијем је обавештењу остварен јавни приход или приход правног лица који би иначе у потпуности изостао.

Глава V.

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Коментар 6

У оквиру казнених одредаба нису прописана кривична дела. То је добро са становишта правне технике, јер сва кривична дела би требало да буду обухваћена једним, Кривичним закоником. Међутим, уз овај Предлог није приложен Предлог измена и допуна Кривичног законика, што је велики пропуст, јер неке веома штетне радње тренутно нису предвиђене ни као кривично дело, ни као прекршај. Због тога би требало инсистирати код Предлагача да до почетка примене овог закона предложи и адекватне измене Кривичног законика. Кривична дела би требало предвидети пре свега за „нарушавање права узбуњивача и других лица“ (предузимање штетне радње), неовлашћно откривање идентитета узбуњивача и лажно узбуњивање.

Прекршаји

Напомена 2

Нисмо проверавали да ли су за сва кршења закона предвиђени адекватни прекршаји.

Као што је већ указано у вези са непостојањем кривичне одговорности, за поједине облике кршења овог закона требало би прописати и кривична дела. Пошто није потпуно јасно која кривична дела Предлагач намерава да пропише, није могуће тренутно дати одговор на питање који ће све облици кршења овог закона бити у скорој будућности кажњавани на тај начин, а који би подлегали прекршајној одговорности.

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.

**Амандман 41**

Члан 39. мења се и гласи:

Подзаконски акт из члана 17. овог закона министар ће донети у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона.

Подзаконски акт из члана 25. став 3. овог закона министар ће донети у року од два 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 шест месеци од доношења акта из ст. 1. овог члана.

Правосудна академија ће у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе спровести програм за стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача до почетка примене овог закона.

Образложење:

Пошто подзаконски акти не могу сами да се донесу, као што је написано у Предлогу закона, предлаже се промена која би обавезала министра (за послове државне управе) да те акте донесе у одређеном року. Предложен је краћи рок за доношење програма обуке, како би се обезбедило више довољно времена да се тај програм спроведе до почетка примене закона.

Такође, за доношење општих аката „послодаваца“ предложено је амандманом да се рачунају у односу на време доношења подзаконског акта.

Правосудна академија је обавезана да спроведе програм обуке до почетка примене закона.

Престанак важења других прописа

Члан 40.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи члан 56. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС и 112/13 – аутентично тумачење) у делу који се односи на заштиту лица које пријави сумњу на корупцију и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију („Службени гласник РС”, број 56/11).

На лица која су до дана почетка примене овог закона стекла заштиту у складу са прописима из става 1. овог члана, примењују се одредбе тих прописа.

**Амандман 42**

Члан 40 се брише.

Образложење

Недавном одлуком Уставног суда, која још није објављена, одредба Закона о Агенцији за борбу против корупције, на основу које је донет поменути Правилник, оглашена је неуставном (чл. 56. ст.4). Објављивање ове одлуке је одложено. Та одлука Уставног суда изискује да се члан 56. Закона о Агенцији за борбу против корупције промени, како би лица која су стекла заштиту на основу њега могла да уживају ту заштиту и даље, без обзира на усвајање овог закона. Пошто ће измене тог члана Закона о Агенцији за борбу против корупције свакако доћи на дневни ред Народне скупштине након усвајања Закона о заштити узбуњивача, када се те измене буду вршиле може се уредити и какав ће бити однос између одредаба тог закона и Закона о заштити узбуњивача, због чега се предлаже брисање постојећег члана 40. Предлога закона.

Иначе, и да ова одлука Уставног суда није донета, сматрамо да Предлог за престанак важења члана 56. ЗАБПК није добар. Наиме, поменути члан тог закона би требало изменити упоредо са доношењем овог закона или у кратком року након тога, како би се прописало поступање Агенције по пријавама кршења закона за које је надлежна, у мери у којој је специфично у односу на одредбе овог закона и овлашћења Агенције. Осим тога, члан 56. Закона о Агенцији се односи и на неке специфичне случајеве пријављивања прекршаја из прописа за које је Агенција надлежна, а не само на заштиту узбуњивача, па не би било оправдано да се у потпуности укине због доношења овог закона.

У вези са овим чланом Предлога, напомињемо да има више прописа који се односе на материју коју ће уредити Закона о заштити узбуњивача. Због тога би требало размотрити измене у сваком од њих, како не би дошло до недоумица у примени. Пропуштена је прилика да се тај посао уради током јавне расправе о нацрту закона. Предуслов за спровођење тих реформи би било да се сагледа које промене прописа долазе у обзир. Таква анализа није вршена, или о њој нема трага у образложењу Предлога, иако смо на потребу да се она изврши указали током јавне расправе. Том приликом смо указали да би „у најмању руку, образложење требало да садржи осврт на то због чега се (не) предлаже промена оних прописа који су донети управо да би се обезбедила заштита узбуњивача, на основу препорука ГРЕКО (промене у члану 38. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у Закону о државним службеницима и у овде поменутом Закону о Агенцији за борбу против корупције)“.

Ступање закона на снагу

Члан 41.

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.