Saopštenje za javnost:

***Krajnje vreme za brzu i kvalitetnu zaštitu uzbunjivača***

Transparentnost – Srbija (deo Transparency International) je u trenutku unošenja normi o zaštiti uzbunjivača u Zakon o Agenciji (2010) ukazivala da su one nedovoljne[[1]](#footnote-2) i da tu materiju treba urediti posebnim zakonom. Pri tom smo naglasili da čak i takvu, veoma ograničenu zaštitu, Agencija nema uslova da kvalitetno pruži, jer se podzakonskim aktom ne može bliže uređivati način pružanja pomoći ako već u samom zakonu nisu data jasna ovlašćenja[[2]](#footnote-3).

Da su ove strepnje bile opravdane, pokazalo se u punoj meri više od četiri godine kasnije. Naime, Ustavni sud je utvrdio da je neustavan član 56. stav 5. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Tom odredbom je bilo propisano da direktor Agencije donosi „bliži propis“ kojim se uređuje postupak pružanja pomoći zaposlenima u javnom sektoru koji „u dobroj nameri“ prijave korupciju u organu u kojem rade. U skladu sa tim, neustavnim je oglašen i „Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju“ iz 2011, a objavljivanje odluke je odloženo za tri meseca. Iako obrazloženje odluke USS nije objavljeno, ona se verovatno zasniva na grešci koja je na neshvatljiv način prošla neopaženo radnoj grupi koja je pisala zakon (ondašnji predstavnici Agencije i Ministarstva pravde), Vladi i Skupštini – da ne postoji „bliži propis“, već samo „propis kojim se bliže uređuje“ neko pitanje.

Pošto je nekoliko desetina uzbunjivača na osnovu osporenog Pravilnika dobilo kakvu- takvu zaštitu od progona, period do objavljivanja odluke Ustavnog suda treba iskoristiti za hitne dopune člana 56. Zakona o Agenciji. Uz to, pitanja zaštite uzbunjivača treba rešiti što pre posebnim sveobuhvatnim zakonom. Na žalost, predlog zakona koji se nalazi u skupštinskoj proceduri od 3. oktobra ove godine sadrži brojne manjkavosti za koje se nadamo da će biti otklonjene kroz amandmane, kad već nije bilo dovoljno sluha da se to učini na osnovu predloga koje je TS dostavila tokom javne rasprave[[3]](#footnote-4).

Transparentnost – Srbija

Beograd, 24.10.2014.

|  |
| --- |
| ***Stručni komentar***  **KOMENTAR PRAVILNIKA O ZAŠTITI LICA KOJE PRIJAVI SUMNJU NA KORUPCIJU - "Sl. glasnik RS", br. 56/2011** |

***Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju ("Sl. glasnik RS", br. 56/2011***, stupio na snagu 6. avgusta 2011. godine - dalje: Pravilnik) donela je direktorka Agencije za borbu protiv korupcije.

*Pravni osnov*

Pravni osnov za donošenje ovog akta su odredbe člana 56. stav 5. ***Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008 i 53/2010*** - dalje: Zakon)

Tim članom je predviđeno sledeće:

|  |
| --- |
| **Zaštita podnosioca prijave i drugih lica u postupku**  **Član 56**  Lice na osnovu čije prijave je pokrenut postupak, odnosno drugo lice koje daje izjavu u postupku iz člana 50. ovog zakona, ne može zbog toga da snosi štetne posledice.  Državni službenik, odnosno zaposleni u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, koji u dobroj nameri Agenciji podnese prijavu ako opravdano veruje da postoji korupcija u organu u kome radi, ne može zbog toga da trpi štetne posledice.  U cilju zaštite lica iz st. 1. i 2. ovog člana Agencija mu pruža neophodnu pomoć, u skladu sa zakonom.  Agencija štiti anonimnost lica iz st. 1. i 2. ovog člana.  Bliži propis kojim se uređuje postupak pružanja pomoći licu iz st. 1. i 2. ovog člana donosi direktor. |

**Kako se može videti, Zakonom je propisano da će Agencija licima "iz st. 1. i. 2. ovog člana" "pružiti neophodnu pomoć", i da se ta pomoć pruža "u skladu sa zakonom".** Nije precizirano na koji se zakon misli, tako da ostaje da se tumači da je reč o pomoći koju bi Agencija pružala u skladu sa samim Zakonom, koji ovom organu daje određena ovlašćenja, tako i u skladu sa svakim drugim propisom koji daje određena ovlašćenja državnim organima (pa i Agenciji među njima).

U samom Zakonu se**, kao jedino ovlašćenje izričito pomenuto u kontekstu pružanja pomoći pominje "zaštita anonimnosti"** (član 56. stav 4.). **Činjenica da je samo ovo ovlašćenje izričito pomenuto u kontekstu zaštite uzbunjivača može da predstavlja problem za ovaj akt**, kao i za zaštitu uzbunjivača uopšte.

**Prvi problem je to što samim Zakonom (a ni drugim propisima) nisu propisana druga ovlašćenja kojima bi Agencija mogla da se služi prilikom zaštite uzbunjivača,** pa da se postupak za pružanje zaštite dalje razradi kroz podzakonski akt direktora Agencije, na osnovu tih ovlašćenja.

**Drugi problem je to što se svakim pokušajem da se zaštita uzbunjivača proširi i razradi van tog, jednog - jedinog, ovlašćenja, otvara pitanje zakonitosti podzakonskog akta.** Naime, čak i ako bi se, inače besmislene, reči iz stava 5, prema kojima direktor Agencije donosi "bliži propis" tumačile tako da direktor Agencije donosi "propis kojim se bliže uređuje...", **ostaje ograničenje, da se tim propisom može bliže uređivati samo pružanje postupka zaštite koji je već u Zakonu ustanovljen**.

Međutim, osim pomenutog garantovanja anonimnosti, **postupak zaštite Zakonom uopšte nije ustanovljen**, već je samo deklarisano jedno pravo uzbunjivača - da ne smeju trpeti štetne posledice zbog svog delovanja, ako se steknu zakonom propisani uslovi. Drugim rečima, da bi zaštita prava uzbunjivača da ne trpe štetne posledice zbog svog delovanja stajala na solidnim nogama, **postupak te zaštite takođe mora biti uređen i Zakonom, a ne samo podzakonskim aktom.**

Od drugih značajnih odredaba Zakona za Pravilnik valja pomenuti dva. **Prvi je član 25. Zakona** u kojem su predviđene obaveze drugih organa i organizacija. **Državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja dužni su da na zahtev Agencije, u roku od 15 dana, dostave sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova iz njene nadležnosti.** U slučaju oglušenja o ovu obavezu odgovorno lice u organu i organizaciji (npr. ministar, direktor javnog preduzeća) mogu biti prekršajno kažnjeni. Ovo opšte ovlašćenje Agencije nesumnjivo može da nađe svoju primenu i kod zaštite uzbunjivača a razrada načina njegovog korišćenja jeste i predmet Pravilnika.

**Druga značajna odredba je član 50. Zakona**. Naime, dok se u članu 56. Zakona govori neposredno o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju i donošenju podzakonskog akta, u članu 50. Zakona se pominju i druga lica kojima takođe zakon garantuje zaštitu. Taj član govori o načinu pokretanja postupka u kojem se odlučuje da li "postoji povreda ovog zakona". To čini Agencija po službenoj dužnosti. Kaže se dalje da se "postupak pokreće i na zahtev funkcionera i njegovog neposredno pretpostavljenog, a može se pokrenuti i na osnovu prijave pravnog ili fizičkog lica." Najzad, Zakon utvrđuje da je u ovom postupku isključena javnost.

**Razlika između "lica iz člana 50." i onih koji prijavljuju korupciju je velika**. **Lica iz člana 50 mogu biti građani, novinari, organizacije ili bilo koje fizičko ili pravno lice** koje prijavi da je neki javni funkcioner povredio svoje obaveze, ograničenja i zabrane koje se na njega odnose. To mogu biti, na primer, obaveze u vezi sa prijavljivanjem imovine, obelodanjivanja sukoba interesa, prijavljivanja poklona, vršenja privredne delatnosti itd. Takva kršenja zakona mogu dovesti do sumnje na korupciju ali i ne moraju. **S druge strane, u članu 56. Zakona se govori samo o zaposlenima u javnom sektoru** koji prijave sumnju na korupciju (bilo da je reč o nekim koruptivnim krivičnim delima koja su sankcionisana ***Krivičnim Zakonikom ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009)*** ili o nekom vidu korupcije koji nije obuhvaćen postojećim zakonskim normama), pri čemu je potrebno ispuniti još neke dodatne uslove.

Imajući sve to u vidu, može se zaključiti da je Zakon, s jedne strane, omogućio da se kroz Pravilnik materija zaštite uzbunjivača bliže uredi, ali su, s druge strane, **zakonske odredbe (i odsustvo zakonskih odredaba) u velikoj meri ograničile mogućnost da se to učini na dovoljno delotvoran način.**

*Uopšte o uzbunjivačima*

**Izraz "uzbunjivač" predstavlja relativno novi prevod engleskog izraza "whistleblower".** Ranijih godina su se umesto ove reči u literaturi koristile mnoge druge, koje manje ili više precizno odražavaju suštinu ovog pojma (insajder, zviždač, duvač u pištaljku), one koje postoje u jeziku od ranije ali imaju negativnu konotaciju (dostavljač, cinkaroš, informant) ili opisne definicije, koje su više svojstvene zakonskim tekstovima ("službenik koji...", "lice koje...").

Među mnogobrojnim definicijama ovog izraza na engleskom jeziku, možemo izdvojiti jednu jednostavnu, prema kojoj je **uzbunjivač lice koje otkriva nepravilnost koja postoji unutar neke organizacije u želji da se ona otkloni**. Dakle, treba imati u vidu da ovde nije reč o obelodanjivanju informacija koje su isključivo vezane za korupciju, niti je reč o obelodanjivanju informacija koje su isključivo vezane za nepravilnosti u institucijama javnog sektora.

Pored toga, **treba imati na umu da obelodanjivanje informacija o nepravilnostima ne mora uvek biti usmereno ka najširoj javnosti** (obelodanjivanje putem medija**), već može biti usmereno ka spoljnim kontrolnim organima ili ka određenim licima unutar same institucije u kojoj se nepravilnost dogodila**

. U Srbiji je bilo nekoliko pokušaja da se ova oblast uredi, naročito nakon što je GRECO (Grupa zemalja za borbu protiv korupcije, mehanizam Saveta Evrope) dao preporuku da se to učini. **Ovu preporuku je Srbija samo delimično ispunila u datom roku (do isteka 2009. godine), uključivanjem pojedinih odredaba koje su u vezi sa ovim u:**

***• Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008 i 104/2009)***

***• Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010),***

a kasnije, u jul 2010. godine, i u Zakon.

*Komentar pojedinih odredaba Pravilnika*

Dalje u tekstu dat je detaljan prikaz i komentar pojedinih odredaba Pravilnika.

Obuhvat Pravilnika

U članu 1. izričito se pominje da Pravilnik uređuje postupanje Agencije u pružanju zaštite licu koje prijavi sumnju na korupciju u organu u kome radi. S druge strane, **uovom uvodnom članu se ne pominje da se Pravilnikom uređuje zaštita fizičkih i pravnih lica koja prijave kršenje samog Zakona**. Sudeći po toku javne rasprave koja je održana u doba nakon objavljivanja nacrta Pravilnika, **ovakvo uže shvatanje predmeta pravilnika posledica je shvatanja da lica koja prijavljuju kršenje normi o sukobu interesa javnih funkcionera i druge oblike kršenja Zakona "nisu uzbunjivači i da nije jasno kakvu bi vrstu zaštite, sem anonimnosti, oni od Agencije mogli da dobiju"**, te da je pitanje zaštite ovih lica "razmatrano na radnoj grupi za izradu Pravilnika, ali da je iz pomenutog razloga odlučeno da ona ostanu van njega".

Definicije

**U članu 2. Pravilnika date su definicije**. Prve dve, definicije "uzbunjivača" i "organa javne vlasti" gotovo su identične onima iz Zakona. Ključna novina u odnosu na zakonski tekst je uvođenje pojma uzbunjivača, koji se u samom Zakonu ne pominje. Valja napomenuti da je ovde navedeni pojam uzbunjivača uži od pojma "whistleblover". **Dakle, uzbunjivač, prema Pravilniku, može biti neko ko ispunjava sledeće uslove, i to da**:

• je reč o državnom službeniku ili zaposlenom u nekom državnom organu, organu autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, organu javnih preduzeća, ustanova, drugih organizacija i privrednih društava čiji je osnivač ili član Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave;

• državni službenik ili zaposleni prijavi Agenciji sumnju na korupciju;

• je prijava izvršena u dobroj veri;

• se prijava odnosi na korupciju u organu u kojem državni službenik ili zaposleni radi.

**Na ovom mestu valja primetiti nekoliko stvari**. Usled loše zakonske definicije, koja se ovim pravilnikom nije mogla popravljati, zaštita jeste garantovana svim državnim službenicima i svim zaposlenima u državnoj upravi, pokrajinskoj administraciji i lokalnoj samoupravi.

Međutim**, kada je reč o javnim i drugim preduzećima, ustanovama i drugim organizacijama, zaštita se odnosi, striktno gledano, samo na ona lica koja su zaposlena u njihovim organima**. Očigledno je da postoji potreba zaštite i drugih zaposlenih u ovim preduzećima, ustanovama i organizacijama i ostaje da se pokaže u praksi hoće li biti problema da se i ona uspostavi.

**Kao što se može videti, ne uživa svako prijavljivanje korupcije zaštitu na osnovu Pravilnika,** već samo ono koje je izvršeno Agenciji (a ne, na primer, javnom tužilaštvu), samo ono koje se odnosi na korupciju u organu u kojem radi uzbunjivač (npr. na korupciju u ministarstvu ali ne i ono koje se odnosi na korupciju u nekoj javnoj instituciji čiji rad to ministarstvo nadzire). Najzad, prijavljivanje korupcije mora biti izvršeno u "dobroj veri**". Taj pojam će biti posebno objašnjen, a na ovom mestu treba reći da se u Zakonu umesto njega pominje višestruko problematični pojam "dobre namere**".

**Uzbunjivači se štite od odmazde**. Definicijom "odmazde" su pod tim pojmom obuhvaćeni:

- svako činjenje ili nečinjenje prema uzbunjivaču koje dovodi do psihičkog ili fizičkog uznemiravanja ili zlostavljanja;

- pokretanja disciplinskog postupka, premeštaja na niže radno mesto i zadržavanje u napredovanju; donošenja rešenja o prestanku radnog odnosa ili otkaza ugovora o radu;

- preduzimanja ili izricanja mere koja nepovoljno utiče na radno pravni status i radne uslove;

- ozbiljne i stvarne pretnje da će biti preduzeta bilo koja od navedenih mera.

**Kroz ovu definiciju pojam odmazde je "objektiviziran" - posmatra se da li uzbunjivač trpi neke neugodnosti u vezi sa svojim radnopravnim statusom bez zalaženja u motive tog "činjenja ili nečinjenja".** Takođe, jasno je da su pojedine radnje koje su obuhvaćene pojmom odmazde u vezi sa kršenjima drugih propisa, npr. ***Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu ("Sl. glasnik RS", br. 36/2010)***.

S druge strane, činjenje protiv uzbunjivača (npr. davanje otkaza) može biti motivisano kako obelodanjivanjem koje je učinio tako i nekim drugim, nepovezanim činiocima i razlozima (npr. neopravdano odsustvo sa posla u dužem vremenskom periodu), što može da bude od značaja i za pružanje zaštite koju Agencija vrši, ali i za postupanje drugih organa.

Uslovi za pružanje zaštite

**Članom 3. Pravilnika postavljeni su uslove za pružanje zaštite**, gde se ponavljaju pojedini elementi definicije uzbunjivača (prijavljivanje korupcije u organu u kojem radi; prijavljivanje u dobroj veri). Ovde se takođe određuje kada će se smatrati da uzbunjivač postupa u dobroj veri. To su situacije kada uzbunjivač "ima opravdanog razloga da veruje da su informacije koje razotkriva istinite, čak i ako se kasnije ustanovi suprotno i ako nema nameru da ostvari neki nezakonit ili neetički cilj".

Iz ovoga se može videti da se "dobra vera" (prevod pravnog izraza "*bona fide*" ili "*good faith*") ispravno vezuje za istinitost informacije koja se razotkriva (obelodanjuje). **Čak i ako informacija nije bila istinita, važno je da je uzbunjivač imao opravdanog razloga da veruje da jeste** (npr. na osnovu uvida u službeni dokument koji je sadržao neke netačne podatke, pri čemu nije imao razloga da veruje da su podaci netačni).

**Drugi deo definicije "dobru veru" vezuje za namere koje uzbunjivač ima.** Za pružanje zaštite se traži da njegova namera prilikom prijavljivanja nije ostvarenje nekog nezakonitog ili neetičkog cilja. Teško je zamisliti o kakvom nezakonitom ili neetičkom cilju bi ovde moglo biti reči, budući da je prijavljivanje korupcije nešto što se može smatrati građanskom dužnošću, a u nekim situacijama i obavezom (npr. državni službenici imaju obavezu da prijave pojedina krivična dela za koja saznaju u vršenju svojih dužnosti).

**Tek ako se dublje zađe u motive uzbunjivača, možda se može utvrditi da je njima bilo na pameti ili da im je bilo primarno ostvarenje nekog cilja koji se ne bi mogao podvesti pod poželjne etičke norme** (npr. ako znaju za dva slučaja korupcije, ali prijavljuju samo jednog od pretpostavljenih ili kolega, kome i inače žele da napakoste). U ovom članu se takođe kaže da o ispunjenosti uslova Agencija vodi računa tokom celog trajanja postupka zaštite, to jest da može u bilo kojem trenutku da prestane sa pružanjem zaštite ako utvrdi da uslovi nisu bili ispunjeni.

Članom 4. Pravilnika propisan je **formalni uslov za pružanje zaštite**. To **je pisani zahtev za zaštitu** koji se Agenciji podnosi u njenim prostorijama, poštom ili elektronskim putem. Ostavljena je mogućnost podnošenja zahteva preko trećeg lica ako uzbunjivač smatra da bi lično podnošenje dovelo do razotkrivanja njegovog identiteta ili ako mu je na taj način lakše da podnese zahtev. **Pravilnikom je propisano da se zahtev za zaštitu podnosi uz prijavu, ostavljajući otvorenim pitanje da li se može podneti i naknadno i kakvo bi bilo postupanje u tom slučaju.**

U članu 5. Pravilnika navedeni su **bitni elementi obrasca za prijavu korupcije**. Iako samo prijavljivanje korupcije nije predmet kojim bi trebalo da se bavi Pravilnik, ove odredbe su korisne, budući da prijavljivanje nije uređeno kroz neki drugi akt.

**Zahtev se podnosi na obrascu koji sadrži sledeće lične podatke:**

- ime i prezime podnosioca zahteva;

- kontakt adresa, telefon, mobilni telefon i imejl;

- naziv i adresa organa javne vlasti u kome je podnosilac zahteva zaposlen;

- naziv radnog mesta podnosioca zahteva;

- ime i prezime trećeg lica ukoliko se zahtev podnosi preko njega;

- kontakt adresa, telefon, mobilni telefon, telefon na poslu i imejl trećeg lica.

**Dalje, opisuje se slučaj sumnje na korupciju** - način saznanja, mesto gde je došlo do povrede (npr. zakona), opis načina na koji je povreda izvršena, kratak opis slučaja. U **trećem delu formulara uzbunjivač upisuje šta je sve već preduzeo u vezi sa opisanim slučajem**, na primer, da li je pitanje pokretao unutar organa u kojem radi, da li se obraćao drugim nadležnim organima, medijima ili nevladinim organizacijama i šta je, po njegovim saznanjima potom učinjeno. **Četvrti deo prijave čine izjava o zaštiti anonimnosti**, izjava o zaštiti od odmazde u smislu ovog pravilnika i izjava verodostojnosti. Obrazac je odštampan uz Pravilnik.

**Bitno je napomenuti da će Agencija postupati i po zahtevu koji nije podnet na obrascu,** ukoliko se iz njegove sadržine može zaključiti da predstavlja zahtev.

U čl. 6. i 7. Pravilnika, **propisano je postupanje Agencije po prijavi**. Ono je opisano kao **"hitno" bez naznačenja posebnih rokova**. Agencija prvo utvrđuje da li postoje uslovi za pružanje zaštite (kao što je već rečeno, o postojanju tih uslova vodi se računa i kasnije, tokom postupka), kako na osnovu podataka koje je dao sam uzbunjivač tako i na osnovu podataka koje Agencija dobije od organa javne vlasti na sopstveno traženje.

U stavu 3. člana 7. Pravilnika regulisano je da će se"izuzetno, ukoliko postoje razlozi koji čine verovatnim da slučaj iz prijave predstavlja krivično delo", Agencija prvo obratiti nadležnim organima, a ne organu gde se sumnja da je došlo do korupcije. U praksi se može očekivati da ova izuzetnost postane pravilo. **Naime, najveći broj slučajeva korupcije (ako se prijava zaista odnosi na korupciju a ne neku drugu štetnu radnju) se može podvesti pod neko od krivičnih dela koja su definisana Krivičnim zakonikom** (npr. primanje mita, davanje mita, zloupotreba službenog položaja, protivzakonito posredovanje). Agencija o svojoj odluci po zahtevu pismeno obaveštava uzbunjivača. Ovde je reč o odluci o tome da li su ispunjeni uslovi za pružanje zaštite.

Zaštita od odmazde

U okviru čl. 8. do 11. Pravilnik koji su naslovljeni kao "zaštita od odmazde" najviše se govori o postupku proveravanja navoda iz prijave i rešavanja slučaja o kojem je reč. Tako se u članu 8. Pravilnika propisuje da će **Agencija uputiti dopis rukovodiocu organa javne vlasti** kojim će od njega tražiti da se ispita slučaj korupcije iz prijave i prikupe sve relevantne informacije i **dokumenta koja se odnose na**:

- opis činjeničnog stanja slučaja korupcije,

- izjašnjenje rukovodioca u vezi sa opisanim činjeničnim stanjem,

- postupak i radnje koje treba da preduzme u predmetnom slučaju,

- spisak lica koja su dala izjave u postupku ispitivanja slučaja i pozicije na kojima rade, i

- druga dokumenta koja su od značaja za razjašnjenje okolnosti slučaja korupcije.

Takođe, u ovom dopisu Agencija će obavestiti rukovodioca da će se kao odmazda zbog učinjene prijave korupcije smatrati svaka mera koja je preduzeta u vezi sa radno-pravnim statusom ili radnim uslovima uzbunjivača, protivno volji uzbunjivača u periodu od dana davanja zaštite do najviše dve godine.

**Na ovaj način, dopis Agencije može pomoći da se rešavanje problema na koji je uzbunjivač ukazao pokrene unutar samog organa javne vlasti**. Ujedno, lice koje je korupciju prijavilo dolazi pod "pokroviteljstvo" Agencije u naredne dve godine, a svaka odluka o prestanku radnog odnosa, premeštanju na lošije radno mesto i slično potencijalno postaje sporna jer se može smatrati odmazdom zbog učinjene prijave korupcije. **Iako se to ne kaže izričito na ovom mestu, očigledno je da se ovaj član odnosi na slučajeve u kojima uzbunjivač nije tražio zaštitu anonimnosti**.

Članom 9. Pravilnika je propisano da će se, **ukoliko organ javne vlasti ne dostavi Agenciji sve tražene informacije ili dokumenta smatrati da ti podaci nisu ni dostavljeni**. Ovo je značajno zbog mogućnosti sankcionisanja takvih organa javne vlasti i/ili njihovih rukovodilaca, na osnovu prekršaja koji je propisan u Zakonu. Na osnovu člana 74. Zakona, novčan**om kaznom od 50.000 dinara do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice** u državnom organu i organizaciji, organu teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javnoj službi i drugom pravnom licu koje vrši javna ovlašćenja **ako ne dostavi sva dokumenta i informacije u propisanom roku.**

Članom 10. je uređeno da **Agencija upoznaje uzbunjivača sa informacijama i dokumentima koje je dostavio organ javne vlasti, na koje on može da se izjasni**, a članom 11. Pravilnika da će Agencija, ako ustanovi da prijava nije osnovana, o tome obavestiti uzbunjivača i organ javne vlasti na koji se odnosi prijava.

Članom 12. Pravilnika je **propisano da će Agencija obustaviti pružanje zaštite**, u slučaju da "uzbunjivač tu zaštitu zloupotrebi u ostvarivanju prava i vršenju dužnosti radnog mesta na kome je zaposlen." **Nema daljih podataka o tome šta će se smatrati zloupotrebom**, ali bi bilo logično pretpostaviti da bi ova mera mogla da ima primenu u slučajevima kada uzbunjivač učini nešto što može biti razlog za opravdanu odmazdu u smislu Pravilnika, na primer, ako ne ispunjava svoje radne obaveze zbog čega može da bude legitimno disciplinski kažnjen, a onda se pozove na to da je disciplinska kazna posledica njegovog ranijeg prijavljivanja korupcije.

Odgovornost za odmazdu

U čl. 13. do 15. Pravilnika uređena je **odgovornost rukovodioca organa javne vlasti za odmazdu**. Imajući u vidu da Zakon (gde se to jedino može učiniti) nije propisao sankcije za ovaj vid ponašanja, to je uslovilo prirodu i obim odgovornosti koje su uređene Pravilnikom.

**Kada uzbunjivač obavesti Agenciju da trpi štetne posledice u organu javne vlasti Agencija će zahtevati od rukovodioca tog organa da podnese izveštaj o postupanju prema uzbunjivaču** ili da učini izvesnim da je postupanje organa javne vlasti prouzrokovano okolnostima koje nisu u vezi sa slučajem prijave korupcije. Kao što je već ranije objašnjeno, u nekim slučajevima, propuštanje da se ovakva informacija pruži Agenciji može dovesti i do prekršajnog gonjenja, zbog kršenja člana 25. Zakona.

Ukoliko organ javne vlasti ne ispuni ovu svoju obavezu ili ako uzbunjivač trpi štetne posledice, a organ ne učini izvesnim da je takvo postupanje uzrokovano okolnostima koje nisu u vezi s prijavom, **Agencija javno objavljuje naziv organa javne vlasti na posebnoj godišnjoj listi, u okviru svoje internet stranice**. Na toj listi se objavljuju naziv i sedište organa javne vlasti, ime odgovornog lica odnosno rukovodioca organa javne vlasti, način na koji se vrši ili je izvršena odmazda, ime uzbunjivača prema kome je učinjena odmazda ukoliko je saglasan sa tim i napomena da li je organ javne vlasti naknadno otklonio posledicu odmazde prema uzbunjivaču.

U svom godišnjem izveštaju i u vanrednim izveštajima, na osnovu člana 16. Pravilnika, **Agencija objavljuje listu i opis slučajeva iz prijava u prethodnoj godini**. Pri tom se, na osnovu člana 17. Pravilnika, vodi računa o tome da se ne naruše interesi uzbunjivača, što bi se ponajpre moglo odnositi na zaštitu anonimnosti ukoliko ju je uzbunjivač tražio.

Zaštita anonimnosti

U članovima 18. i 19. Pravilnika **razrađuje se zaštita anonimnosti**. Kao prvo, ona se pruža samo kada je uzbunjivač izričito traži. U slučaju da uzbunjivač odustane od zaštite anonimnosti ili ima saznanja da mu je identitet razotkriven na drugi način, "dužan je da o tome pismeno obavesti Agenciju"**.Nakon otkrivanja identiteta uzbunjivača** "**aktivira se mehanizam zaštite od odmazde uz njegovu saglasnost u skladu sa ovim pravilnikom".** Na osnovu ovih odredbi može se zaključiti da je mehanizam zaštite anonimnosti nespojiv sa drugim vidovima zaštite koji su opisani u Pravilniku. Drugim rečima, lice koje uživa zaštitu anonimnosti ne može očekivati od Agencije da se obraća organu javne vlasti u kojem radi, kako bi se sprečilo da takvo lice pretrpi neku odmazdu (premeštanje na drugo radno mesto, otkaz itd.).

Prema Pravilniku, **anonimnost se obezbeđuje uspostavljanjem sigurne telefonske linije** (kod Agencije) za pružanje relevantnih informacija o zaštiti uzbunjivača kao i izostavljanjem informacija čije bi objavljivanje u spoljnoj (sa drugim organima, na primer, istražnim) i unutrašnjoj korespondenciji (u okviru same Agencije, među licima koja nisu izričito ovlašćena) moglo da razotkrije identitet uzbunjivača. **Pristup informacijama o identitetu uzbunjivača imaju direktor** i zamenik direktora Agencije, pomoćnik direktora sektora u čijem sastavu se nalazi organizaciona jedinica nadležna za primenu ovog pravilnika, zaposleni u toj organizacionoj jedinici, kao i posebno određeni zaposleni u pisarnici Agencije.

|  |
| --- |
| *Zaključak* |
| Kao što je već napomenuto **Pravilnik pruža zaštitu uzbunjivačima koja je višestruko ograničena**, pre svega usled nepostojanja sveobuhvatnog zakonskog okvira za zaštitu uzbunjivača i zbog ograničenja koja su uvedena odredbama Zakona ili zbog nepostojanja nekih odredaba koje bi mogle biti od koristi u Zakonu. Međutim i pored tih ograničenja, kao i pojedinih manjkavosti samog podzakonskog akta, **reč je o aktu koji najdetaljnije razrađuje ovu materiju u pravnom okviru Republike Srbije.**  **Treba očekivati da će dosledna primena mehanizma zaštite anonimnosti podnosilaca prijava (u odnosu na druge organe) uticati na to da se poveća broj takvih prijava.** Takođe, može se očekivati da će obraćanja Agencije organima javne vlasti u kojima je izražena sumnja na korupciju uticati na to da se smanji broj slučajeva u kojima uzbunjivači koji su javno ukazali na neke nepravilnosti trpe neke štetne posledice usled takvog čina, pogotovo ako protiv rukovodilaca nekooperativnih organa javne vlasti budu pokretani i prekršajni postupci.  **Na širem planu,može se očekivati da će primena ovog akta uticati na popularizaciju ideje uzbunjivanja (obelodanjivanja) u javnom interesu** ali i donošenju preko potrebnog sveobuhvatnog zakona koji bi uredio ovu oblast, kako zarad uspešnije borbe protiv korupcije, tako i zarad rešavanja drugih ozbiljnih problema, pre nego što se šteta i dogodi. |

1. Ovo je predlog amandmana koji se odnosi na proširenje obima zašite uzbunjivača, koji smo podneli svim poslaničkim grupama 2010, ali koji nije bio prihvaćen:

   U članu 20, kojim je predviđena dopuna člana 56 Zakona, predloženi novi st. 2 menja se i glasi:

   „Državni službenik, odnosno zaposleni u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, koji Agenciji prijavi kršenje ovog zakona, ukaže Agenciji na činioce koji dovode do nastanka ili porasta učestalosti korupcije ili do težeg otkrivanja korupcije ili prijavi Agenciji akt korupcije, ne može zbog toga trpeti štetne posledice, ukoliko je Agenciji dostavio potpune i tačne informacije, odnosno, ako je imao opravdanog razloga da veruje da su informacije potpune i tačne.»

   Obrazloženje:

   Ovaj amandman ima za cilj da proširi dejstvo odredbe koju je predložila Vlada. U tom smislu se predlaže da zaštitu uživaju ne samo službenici koji prijave «korupciju u organu u kojem rade», već i oni zaposleni i službenici koji prijave Agenciji povredu Zakona o Agenciciji za borbu protiv korupcije (npr. u vezi sa sukobom interesa, primanjem poklona, dostavljanjem dokumenata), kao i oni koji ukažu na činioce koji dovode do nastanka ili porasta učestalosti korupcije ili do težeg otkrivanja ove pojave. Za razliku od Vladinog predloga, amandmanom bi se zaštita garantovala ne samo u slučaju da je reč o korupciji unutar samog organa u kojem radi državni službenik, već i u bilo kojem drugom organu. Pored toga, za razliku od Vladinog predloga, brišu se termini koji mogu izazvati nedoumice («u dobroj nameri», «ako opravdano veruje») i umesto njih se predlaže unošenje «čvršćeg» merila – da je zaposleni dostavio Agenciji potpune i tačne informacije ili da je makar imao opravdanog razloga da veruje da su dostavljene informacije potpune i tačne. [↑](#footnote-ref-2)
2. Stručni komentar ovog Pravilnika objavili smo u Pravnom instruktoru „Paragraf net“-a, i dat je kao prilog uz ovo saopštenje. [↑](#footnote-ref-3)
3. http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Komentari%20na%20drugi%20nacrt%20Zakona%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20jul%202014.doc [↑](#footnote-ref-4)