

Име и презиме: Жељка Јоргић Ђокић

Име организације и институције (ако постоји): Савез самосталних синдиката Војводине

Контакт телефон: 021/557-580 и 062/8045502

Е-пошта: pravnica@sssv.rs

Нацрт закона о заштити узбуњивача на који упућујете предлоге и коментаре:

Датум: 31.01.2014.године

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

Савез самосталних синдиката Војводине подржава све активности које имају за циљ стварање регулаторног и институционалног оквира за заштиту узбуњивача и у том смислу доношење овог Закона представља важну позитивну чињеницу. Међутим, изостављање појединих института из Нацрта, као и њихово непотпуно или неодговарајуће уређење изазива сумњу да се Законом неће постићи жељени циљ, а то је охрабривање потенцијалних узбуњивача да реагују у што већем броју, успостављање ефикасног механизма разоткривања незаконитости и злоупотреба и свођење могућности за одмазду на најмању могућу меру.

Будући да би међу потенцијалним узбуњивачима могао бити значајан број чланова нашег синдиката, веома смо заинтересовани да Закон о заштити узбуњивача не постане и остане само декор, већ да се у стварном животу интезивно и доследно примењује.

У том смислу, Савез самосталних синдиката Војводине је у даљем тексту изнео нека своја запажања и сугестије.

НАГРАДА УЗБУЊИВАЧУ

Сматрамо да концепт за који се определио Нацрт, а по коме се не гарантује награда узбуњивачу када учини релевантно разоткривање у јавном интересу, није добар. Предлагач Нацрта то образлаже разлозима морала, здравог система вредности и сл.

Сматрамо да је, у ситуацији у каквој се налази Србија, свако стимулисање разоткривања озбиљних неправилности добродошло! Мислимо да се у овом моменту више треба плашити недовољног узбуњивања него претераног, те у складу са тим треба предвидети решења која ће охрабрити потенцијалне узбуњиваче. Напомињемо да упоредно право познаје оваква решења.

Конкретно, сматрамо да би Нацрт требало да предвиди право на награду у ситуацији када је узбуњивање довело до прибављања јавних прихода који би у супротном изостали, с тим да се висина награде одреди у одређеном проценут и да се пропише максималан износ.

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Чл. 3

Стављање правила о забрани злоупотребе узбуњивања на сам почетак Нацрта је, благо речено, чудно.

Каква порука се шаље потенцијалним узбуњивачима, иначе лицима којима је потребна огромна храброст да би разоткрили неку незаконитост, **ако им се прети** већ у трећем члану закона којим треба да се обезбеди њихова заштита? Из оваквог решења бисмо могли закључити да се у Србији људи утркују у пријављивању незаконитости и неправилности којима се штети јавном интересу, па да је, у складу са тим, потребно сузбијање мноштва лажних пријава. Сви, нажалост, знамо да је ситуација потпуно другачија.

Формалноправно гледано, ова одредба није ни потребна, будући да је лажно пријављивање инкриминисано кривичним законодавством, али ако већ постоји жеља да она буде део закона, место јој је негде на крају, а никако на почетку.

Чл. 5 ст. 1 т. 1 и 2

1) Није јасно због чега се заштита узбуњивача ограничава само на достављање обавештења о радњи која има обележја кривичног дела за које се може изрећи казна затвора од 3 године или тежа казна.

Због чега се заштита не би гарантовала и у случају кад је у питању кривично дело за које је предвиђена мања казна? Зар треба да очекујемо од потенцијалног узбуњивача да изучава кривично право, нарочито ако се има у виду да је између појединих кривичних дела, за која су забрањене различите казне, граница врло танка.

Нејасно је зашто се наводи да се ради о радњи "којом се угрожава или повређује јавни интерес", јер се јавни интерес, на неки начин, угрожава или повређује сваким кривичним делом.

2) Дефинисање радње у тачки 2 овог члана, као радње којом се изазива непосредна опасност по живот, здравље или безбедност људи, опстанак биљног или животињског света, животну средину, кршење основних људских права и слобода или штету великих размера, а која није забрањена законом, је недопустиво широко и неодређено.

Овакво формулисање радње омогућава различита тумачења, зависно од особина онога ко тумачи, конкретних околности и сл., што у коначном изазива недоумице и повећава неизвесност да ли ће узбуњивач добити заштиту или не. Таква ситуација сигурно није подстицајна за потенцијалне узбуњиваче.

Чл. 6 у вези са чл. 5 ст. 1

Није јасно због чега се као услов за заштиту узбуњивача захтева да узбуњивач достави обавештење "у доброј вери". Ако је обавештење вероватно или тачно и ако оно помаже расветљавању угрожавања или повреде јавног интереса или спречава такву повреду, зашто је битан морални статус, тј. савесност узбуњивача? Узбуњивач може имати различите, некад можда и личне разлоге за откривање незаконитости, али то надлежном државном органу не би требало да буде важно, осим ако се у понашању узбуњивача не остварује биће неког казненог дела.

Чл. 10

Сматрамо да би требало утврдити да је лице које је овлашћено за пријем обавештења у сваком случају дужно да штити податке о личности узбуњивача, а не, како је то предвиђено Нацртом, само на захтев узбуњивача.

Изузетак су, наравно, ситуације кад је неопходно открити идентитет узбуњивача надлежном државном органу ради његовог званичног поступања.

Мислимо да је заштита идентитета узбуњивача обавезна и да се мора подразумевати, тј. не сме зависити од тога да ли ће се узбуњивач сетити да захтева заштиту идентитета. Сматрамо да се идентитет мора штитити чак и кад узбуњивач не жели такву заштиту, јер се тиме постиже веће поверење у надлежне органе и спречава непотребно расипање информација.

Од чл. 13 до чл. 18

1) У наведеним члановима су описане врсте узбуњивања, али није јасно одређен њихов редослед, односно да ли је узбуњивач дужан да се пре обраћања овлашћеном органу или јавности прво обрати послодавцу, тј. да ли унутрашње узбуњивање обавезно претходи спољашњем узбуњивању.

Сматрамо да унутрашње узбуњивање не мора претходити спољашњем, али је то потребно прецизно утврдити како не би дошло до различите примене Закона у пракси.

Уколико се законодавац ипак определи за обавезно унутрашње узбуњивање, потребно је предвидети ситуације у којима се унутрашње узбуњивање може "прескочити", односно кад се узбуњивач може одмах обратити овлашћеном органу или јавности. То су ситуације када се основано очекује да је поступак унутрашњег разоткривања бесмислен или да ће погоршати положај узбуњивача. Таква ситуација би, на пример, била кад узбуњивач жели да разоткрије неправилности у које је директно или

индиректно укључен његов непосредни руководиоца или руководиоца субјекта у коме узбуњивач ради.

2) Поступак унутрашњег узбуњивања није уређен на одговарајући начин.

Није добро што се само послодавци који имају више од 10 запослених обавезују да општим актом уреде поступак унутрашњег узбуњивања, док они који имају 10 и мање запослених немају такву обавезу. Кад се у обзир узме правило по коме се актом Владе ближе уређује поступак унутрашњег узбуњивања само за послодавце који имају више од 10 запослених, као и правило да одредбе општег акта код послодавца морају бити у складу са овим законом и актом Владе, **закључује се да је поступак узбуњивања код послодавца који има 10 и мање запослених препуштен његовој самовољи.**

Није јасно због чега је у Нацрту предвиђено ово раздвајање, будући да се радње којима се угрожава или повређује јавни интерес могу догодити код сваког послодавца, независно од броја запослених.

Овде треба истаћи још један проблем, а то је коришћење термина "запослени". Запослени је, према чл.5 ЗоР, физичко лице које је у радном односу код послодавца, што значи да појам запосленог не обухвата остала радно ангажована лица, већ само она која су у радном односу. У данашње време велики број послодаваца, поред запослених, има и одређени број лица која радно ангажује по другом основу. Неретко је број радно ангажованих већи од броја запослених код једног послодавца. Наведени разлози, чини нам се, још више указују на неоправданост раздвајања послодаваца на горе описан начин.

3) Нејасно су одређени разлози због којих узбуњивач, који је претходно доставио обавештење овлашћеном органу, може узбунити јавност.

Један од разлога због којих то може учинити јесте **ако се поступак код овлашћеног органа не води у разумном року.** Категорија "разуман рок" је неодређена, нејасна и захтева оцену надлежног државног органа, тј. суда. Оно што је према процени суда разумно, за обичног човека може деловати врло неразумно. У таквој ситуацији узбуњивач се ставља у позицију да сам, према свом знању и способностима оцењује разумност трајања поступка, а тиме се доводи у опасност да погрешно и да због тога трпи штетне последице. Ово би могло да одврати узбуњивача од обавештавања јавности чак и у ситуацији кад овлашћени орган не ради свој посао како треба, што може обесмислити крајњи резултат узбуњивања. Због тога се ова одредба мора другачије уредити.

Од чл. 19 до чл. 21

Код узбуњивања када су у обавештењу садржани тајни подаци рокови нису прецизно одређени. Нацртом је прописано да се узбуњивач у оваквим случајевима може обратити овлашћеном органу **ако послодавац "није одговорио у разумном року".**

Категорија "разуман рок" је неодређена, нејасна и захтева оцену надлежног државног органа, тј. суда. Оно што је према процени суда разумно, за обичног човека може деловати врло неразумно. У таквој ситуацији узбуњивач се ставља у позицију да сам, према свом знању и способностима оцењује разумност трајања поступка, а тиме се доводи у опасност да погрешно и да због тога трпи штетне последице. Ово би могло да одврати узбуњивача од обавештавања јавности чак и у ситуацији кад овлашћени орган не ради свој посао како треба, што може обесмислити крајњи резултат узбуњивања. Због тога се рок мора прецизирати.

Од чл. 24 до чл. 35

1) Према Нацрту, узбуњивач и повезано лице имају право само на судску заштиту, тј. заштиту када им је штета већ причињена, док нека друга заштита није предвиђена.

Дакле, уколико је штета наступила и ако то до одређеног степена докажу ("учине вероватним"), узбуњивач и повезано лице имају право на заштиту пред судом. О некој другачијој заштити која би претходила судској или би спречила наступање штетних последица нема ни речи. То је озбиљан пропуст који се мора исправити.

2) Узбуњивач и повезано лице су дужни да до нејасно одређеног тренутка у судском поступку доказују да су претрпели штетне последице због узбуњивања, како би имали право на судску заштиту и како би терет доказивања прешао на послодавца.

У чл.24 ст.1 се каже да право на судску заштиту имају узбуњивач или повезано лице *само ако учине вероватним да трпе штетне последице због узбуњивања.* У чл.28 је прописано да је *терет доказивања на послодавцу само ако "у току поступка тужилац учини вероватним да је претрпео штетну последицу због узбуњивања."*

Шта значи "у току поступка"? Потпуно је нејасно у којој фази поступка се терет доказивања преноси на послодавца што ствара велику правну несигурност.

3) Није јасно због чега се тужбом за заштиту од узбуњивања не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог из радног односа, ако се тај акт доводи у везу са узбуњивањем, већ се запослени упућује да то питање решава у складу са посебним законом.

Нејасан је и однос између поступка за заштиту због узбуњивања и поступка о правима, обавезама и одговорностима из радног односа, као и између одлука које произиђу из ових поступака.

Један од врло честих облика притисака на узбуњивача јесте управо појединачни акт којим послодавац решава о правима, обавезама и одговорностима запосленог. **Уколико се такав акт може довести у везу са узбуњивањем, он, у смислу Нацрта, представља штетну радњу и било би сасвим**

логично да се због њега може тражити судска заштита у поступку који се покреће тужбом за заштиту због узбуњивања. Захтев да узбуњивач покреће посебан судски поступак ради побијања таквих аката је, мало је рећи, чудан, нарочито ако се има у виду да се поступак за заштиту због узбуњивања води према одредбама Закона о парничном поступку којима је уређен поступак у радним споровима. **Оваквим правилом се значајно отежава заштита узбуњивача, јер се он приморава да води више различитих поступака.** Такође, остало је нејасно какав је однос између поступка за заштиту због узбуњивања и радног спора, као и између одлука које произиђу из ових поступака. Проблем због надлежности различитих судова (узбуњивање-Виши суд, радни спор-Основни суд) могао би се превазићи на тај начин што би се у оваквим ситуацијама решавање ставило у надлежност Вишег суда.

4) Одредба из чл.30 којом се предвиђа да, у случају недоласка туженог на рочиште, суд може одлучити на основу утврђеног чињеничног стања није добра, јер омогућава злоупотребе.

Може се десити да чињенично стање утврђено до момента одржавања рочишта није довољно за осуду туженог, па би тужени својим недоласком обезбедио за себе повољну судску одлуку, тј. одбијање тужбеног захтева. Због тога овакву могућност треба избрисати.

5) Члан 35, у којем се говори о обавези пружања помоћи и информација заинтересованим лицима од стране Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана и Агенције за борбу против корупције, уопште није јасан.

Није јасно какву помоћ и какве информације су ови органи дужни да пруже, заправо, шта једно заинтересовано лице може основано захтевати од ових органа! Из тог разлога ова одредба је потпуно празна и бесмислена.

Чл. 37

Рокови за доношење аката којима се уређује унутрашње узбуњивање су предуги и нелогично постављени.

Предвиђено је да је Влада дужна да донесе акт којим се ближе уређује поступак узбуњивања у року од 6 месеци од дана ступања на снагу члана 37 Нацрта, а послодавци су дужни да донесу свој општи акт у року од 9 месеци од дана ступања на снагу Закона.

Сматрамо да су рокови предуги, као и да би обавезу послодавца временски требало везати за доношење акта од стране Владе (послодавац би требало да донесе општи акт у одређеном року у односу на дан доношења акта Владе).