



ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U SRBIJI – ULOGA I ZNAČAJ UZBUNJIVAČA U OTKRIVANJU KORUPCIJE

PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS IN SERBIA – THE ROLE AND IMPORTANCE OF WHISTLEBLOWERS IN REVEALING CORRUPTION

Nataša Tanjević | Narodna banka Srbije | tanjevicn@gmail.com

Sažetak

Korupcija je veliki problem, a to najbolje pokazuju rezultati u borbi protiv ove negativne pojave. Generalno, iako na pojavu korupcije utiče veliki broj faktora, jedan od najznačajnijih je verovatnoća detekcije koruptivnog posla i visina sankcije za takvo ponašanje. S tim u vezi, cilj rada je da ukaže na ulogu i značaj „uzbunjivača“ u otkrivanju i sprečavanju korupcije, imajući u vidu da je razotkrivanje slučajeva korupcije uzbuđivanjem u svetu prepoznato kao jedno od najefikasnijih sredstava u borbi protiv ove društveno negativne pojave. Takođe, analizirana su i nova normativna rešenja u našoj zemlji sa namerom da se pojašni u kom pravcu ona reformišu ovu oblast, kao i gde još uvek postoje nedostaci, koje je na osnovu sagledavanja problema koji se pojavljuju u praksi potrebno detaljno analizirati i na osnovu toga, kroz izmene propisa u budućnosti predložiti konkretna rešenja kako bi identifikovani problemi što pre bili otklonjeni.

Abstract

Corruption is a major problem, which is best demonstrated by the results in the fight against this negative phenomenon. In general, although a large number of factors are affected by the occurrence of corruption, one of the most significant is the probability of detecting corruption and finding appropriate penalties for such behavior. In this regard, the aim of this paper is to point out the role and significance of the "whistleblowers" in the detection and prevention of corruption, bearing in mind that the disclosure of cases of corruption by "whistleblowing" is one of the most effective means of combating this socially negative

phenomenon. Finally, this paper points to the new normative solutions in our country intended to clarify the direction of reforming this area. It also points out the gaps which need to be analyzed in detail, based on the issues that appear in practice, and through appropriate future changes in regulations. It is crucial to determine specific solutions, so the problems could be identified and solved in a timely manner.

Cljučne reči: uzbunjivač, uzbunjivanje, pravna zaštita, korupcija, Srbija, zakonodavstvo

Keywords: whistleblower, whistleblowing, legal protection, corruption, Serbia, legislation

1. Uvod

„Uzbunjivači“ ili „duvači u pištaljku“ imaju značajnu ulogu u nacionalnim i globalnim naporima za borbu protiv korupcije. U engleskom jeziku upotrebljava se izraz whistleblower, koji se odnosi na engleske policajce koji duvajući u pištaljku upozoravaju da se dešava nešto zabranjeno. Bez obzira na to kako ih i gde zovemo, reč je o ljudima koji upozoravaju javnost da se dešava nešto nedozvoljeno, nešto na šta bi trebalo reagovati i povodom čega bi trebalo da se stvar istraži, sankcioniše, obelodani. U skladu sa navedenim, može se zaključiti da ova lica imaju dvostruku kriminalno-preventivnu funkciju. Prvo, upozoravaju policiju, tužilaštvo i druge nadležne organe da preduzmu odgovarajuće mere (da sprovedu istragu, izvrše veštačenje, kontrolu, itd.) i drugo, da utiču na rukovodioce u javnom preduzeću,

ustanovi, organizaciji da ne pomisle da su nedodirljivi, zaštićeni, suviše moćni i sl. [1].

Dosadašnja zaštita ovih lica u našoj zemlji nije bila sveobuhvatna i adekvatna. Primera radi, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja [2] nije pružao zaštitu za one koji su obelodanili informacije koje ukazuju na korupciju, druge nezakonitosti ili njihovo prikrivanje ako su podaci sadržani u dokumentu koji je označen kao poverljiv ili koji sadrži neke lične podatke. U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije [3] zaštita je bila predviđena samo ako je prijavljena korupcija unutar institucije u kojoj službenik radi, ali ne i u nekoj drugoj o čemu službenik takođe ima saznanja i sl.

Ovakav vid zaštite u kome su zakonske odredbe bile "rascepkane u više zakona" ili u kojem se ovaj problem nastojao rešiti jednim podzakonskim aktom nije mogao da obezbedi sistemsku zaštitu, već je ukazivao na potrebu da se donese poseban zakon koji bi regulisao zaštitu lica koja čine razotkrivanje u javnom interesu, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, na način da će moći da prijave uočene nezakonitosti, bez bojazni da će dobiti otkaz ili da će na drugi način biti kažnjeni [4].

S tim u vezi, u našoj zemlji učinjen je veliki korak usvajanjem Zakona o zaštiti uzbunjivača [5]. U daljem tekstu ćemo ukazati na njegove najznačajnije odredbe, pri čemu će posebna pažnja biti posvećena onim rešenjima za koja smatramo da mogu stvoriti probleme u njegovoj praktičnoj primeni.

2. Mobing – definicija i vrste

Zakonom o zaštiti uzbunjivača (u daljem tekstu: Zakon) uređuje se uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem, kao i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača.

Zakon određuje „uzbunjivanje“ kao otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera. Dakle, „uzbunjivanje“ je definisano kao otkrivanje određene informacije, pri čemu

predmet te informacije može biti kršenje bilo kojeg propisa (zakona, uredbe, odluke, pravilnika, i sl.). Ujedno, Zakonom je zabranjeno sprečavanje uzbunjivanja ili preduzimanje štetnih radnji protiv lica koje ukaže na moguću korupciju ili kršenje propisa. Sa druge strane, Zakon zabranjuje zloupotrebu uzbunjivanja, određujući da zloupotrebu uzbunjivanja vrši lice koje dostavi informaciju za koju je znalo da nije istinita ili koje, pored zahteva za postupanjem u vezi sa informacijom kojom se vrši uzbunjivanje, traži protivpravnu korist.

Na ovom mestu smatramo korisnim ukazivanje na definiciju „uzbunjivanja“ koju daje Transparency International, a koji definiše uzbunjivanje kao otkrivanje ili prijavljivanje nezakonitog postupanja koje obuhvata korupciju, krivična dela, kršenje zakonskih obaveza, sudske greške, posebne opasnosti za javno zdravlje, bezbednost životne sredine, zloupotrebu vlasti, neovlašćeno korišćenje javnih sredstava ili imovine, nenamensko trošenje sredstava ili loše upravljanje, sukob interesa i zataškavanje bilo kojeg od navedenih nezakonitih postupanja. S tim u vezi, „uzbunjivač“ je svaki zaposleni ili radnik u javnom ili privatnom sektoru koji otkrije informacije o ovim vrstama nezakonitog postupanja i koji je izložen riziku od odmazde. Tu spadaju i osobe koje nemaju tradicionalan odnos između zaposlenog i poslodavca, kao što su konsultanti, izvođači, pripravnici ili stažisti, volonteri, studenti, radnici, privremeni radnici i bivši zaposleni.

Uparedna analiza pojma uzbunjivač pokazuje da ne postoji jedinstveni koncept uzbunjivača u pravnim sistemima Evrope, pa i šire. Ovo iz razloga što pitanja šta je javni interes i koje su informacije od javnog značaja predstavljaju pitanja koja spadaju u domen suverenosti pojedinih država, te pojam uzbunjivača neminovno varira u odnosu na definiciju javnog interesa [6].

Naš zakonodavac propisuje da je „uzbunjivač“ fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

Iako je „radno angažovanje“ prvi pomenuti oblik povezanosti koji se traži da bi neko bio uzbunjivač, Zakon priznaje i razne druge oblike povezanosti između uzbunjivača i pravnog lica ili organa, pri čemu je za povezano lice dovoljno da učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog povezanosti sa uzbunjivačem.

Iako se može primetiti da je Zakon znatno proširio krug lica koji mogu biti uzbunjivači, moglo bi se postaviti i pitanje: Zbog čega bi se uopšte unapred ograničavao krug lica koji mogu biti uzbunjivači? [7]. Ovo naročito ako imamo u vidu da ono što nekoga čini uzbunjivačem nije radno - pravni ili drugi status koji ima u organizaciji na koju se odnose navodi o nepravilnostima, već preduzimanje radnje uzbunjivanja, tj. otkrivanje informacija koje su od javnog interesa [8]. Takođe, primetno je da Zakon svojstvo uzbunjivača priznaje isključivo fizičkim licima, iako je poznato da uzbunjivanje mogu vršiti i pravna lica (npr. udruženja građana, mediji i sl.).

Posebnu pažnju naš zakonodavac je posvetio zaštiti podataka o ličnosti uzbunjivača, te je u članu 10, stavu 1, navedeno da je lice koje je ovlašćeno za prijem informacije dužno da štiti podatke o ličnosti uzbunjivača, odnosno podatke na osnovu kojih se može otkriti identitet uzbunjivača, osim ako se uzbunjivač ne saglasi sa otkrivanjem tih podataka, a navedeno u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti. Stavom 2 istog člana je ova dužnost čuvanja informacija proširena i na svako drugo lice, bez obzira na njegovo svojstvo. Stavom 3 je predviđeno da uzbunjivač mora biti obavešten o mogućnosti otkrivanja njegovog identiteta nadležnom organu, ukoliko bez otkrivanja identiteta nije moguće postupanje nadležnog organa, dok stav 4 potvrđuje još jednom obavezu obaveštavanja uzbunjivača o eventualnom otkrivanju njegovog identiteta, ukoliko je to neophodno. Na kraju, propisano je da se podaci iz stava 1. ovog člana ne smeju saopštiti licu na koje se ukazuje u informaciji, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Međutim, ostaje nejasno zbog čega se nakon svih ovih odredbi u članu 10. ne propisuje sankcija u slučaju da lice koje prima i čuva informacije o uzbunjivanju otkrije podatke o

uzbunjivaču. Ovo se pitanje postavlja iz razloga što bez sankcije ova norma gubi na svojoj težini i značaju, s obzirom na to da ne postoje nikakve posledice u slučaju njenog nepoštovanja. Takođe, ovde treba skrenuti pažnju da je u uporednoj praksi takvo postupanje strogo kažnjivo, pa čak i zatvorskom kaznom, što govori o značaju ovog pitanja i njegove adekvatne zaštite.

3. Vrste uzbunjivanja

Zakon predviđa tri vida uzbunjivanja:

1. unutrašnje uzbunjivanje,
2. spoljašnje uzbunjivanje,
3. uzbunjivanje javnosti.

Osnovna razlika između prva dva oblika uzbunjivanja proizilazi iz činjenice da je unutrašnje uzbunjivanje otkrivanje informacije poslodavcu, dok je spoljašnje uzbunjivanje otkrivanje informacije ovlašćenom organu.

Kako bi bilo jasno ko ima obaveze u slučaju da dođe do uzbunjivanja, odnosno kome potencijalni uzbunjivači treba da se obrate u konkretnom slučaju, Zakon definiše pojmove poslodavac i ovlašćeni organ. U tom smislu „poslodavac“ je organ Republike Srbije, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave, nosilac javnih ovlašćenja ili javna služba, pravno lice ili preduzetnik koji radno angažuje jedno ili više lica. Sa druge strane, „ovlašćeni organ“ je organ Republike Srbije, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave, ili pak nosilac javnih ovlašćenja nadležan da postupa po informaciji kojom se vrši uzbunjivanje, u skladu sa zakonom.

S tim u vezi, mišljenja smo da navedena definicija nije dovoljno precizna, te da uzbunjivač možda neće moći sa sigurnošću da zna ko je u konkretnom slučaju uzbunjivanja ovlašćeni organ kome bi trebalo da se obrati.

U članu 13. Zakon propisuje obaveznu sadržinu informacije na takav način da informacija mora da sadrži podatke o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i podatke, a sve to radi sprečavanja štete velikih razmera. Stiče se utisak da je opis informacije definisan

na način da može stvoriti zabunu u pogledu toga da je potrebno da svaki od navedenih vidova ugrožavanja janog interesa bude prisutan, iako je zapravo dovoljno da uzbunjivač identifikuje i samo jednu od navedenih stavki. U stavu 2. istog člana predviđeno je da informacija može da sadrži potpis uzbunjivača i podatke o uzbunjivaču, iz čega proizilazi namera da se uzbunjivaču omogući anonimnost, dok se u stavu 3. navodi da su „poslodavac“ i „ovlašćeni organ“ dužni da postupaju i po anonimnim obaveštenjima u vezi sa informacijom, „u okviru svojih ovlašćenja“.

Dakle, prilikom otkrivanja informacije, uzbunjivač nije dužan da otkrije svoj identitet, odnosno uzbunjivanje se može vršiti i anonimno. Ukoliko je uzbunjivač dostavio svoje lične podatke, Zakonom je posebno predviđeno da se podaci o ličnosti uzbunjivača štite u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, te da isti mogu biti otkriveni nadležnom organu samo u izuzetnim slučajevima, ako postupanje tog organa ne bi bilo moguće bez otkrivanja ličnih podataka uzbunjivača.

Kada je reč o nameri zakonodavca da obezbedi anonimnost uzbunjivaču, ona je prvenstveno posledica činjenice da se uzbunjivači plaše odmazde, odnosno strahuju od posledica čina uzbunjivanja, zbog čega i žele da ostanu anonimni, odnosno zbog čega je potrebno zaštititi njihov identitet. Međutim, da bi zaštita uzbunjivača bila efikasna, neophodno je da u svesti građana postoji uverenje da će zaista postojati zakonska garancija da onaj ko u dobroj veri ukaže na pitanje koje je u službi zaštite javnog interesa neće snositi nikakve posledice (radnopravne, krivičnopravne itd.), te da ne samo da neće strahovati od odmazde od onih protiv kojih je podigao glas, već da može imati poverenja u sistem na način da će, ukoliko se dokaže da je korupcije bilo, odgovorna lica snositi odgovornost, odnosno trpeti sankcije. U takvim uslovima može se pretpostaviti da oni koji vrše uzbunjivanje ne bi ni imali potrebu da ostanu anonimni.

Na žalost, u našoj zemlji nema puno pozitivnih primera koji govore u prilog tome da je lice koje se odlučilo na čin uzbunjivanja zaista i uživalo zakonsku garanciju, odnosno dobilo

adekvatnu zaštitu. Naime, u javnosti je najpoznatiji slučaj Borka Josifovskog koji je ostao najpre bez funkcije direktora Zavoda za hitnu medicinsku pomoć u Beogradu, a ubrzo i bez posla kada je 2006. godine obavestio nadležne i javnost da ima saznanja o tome da pojedini lekari „trguju“ sa privatnim pogrebnicima i da zbog toga nisu pravovremeno pružali pomoć pacijentima. Poslednji poznati slučaj u javnosti je uzbunjivač koji je dobio otkaz zbog ukazivanja na nezakonitosti u radu direktorke Etnografskog muzeja, pri čemu je sudski postupak koji je uzbunjivač pokrenuo pozivajući se na Zakon o zaštiti uzbunjivača još uvek u toku [9].

Iz navedenog proizilazi činjenica da će građani, dokle god imaju razlog da se plaše da prijave korupciju, jer bi taj njihov čin mogao ugroziti njihov posao, položaj ili čak na drugi način dovesti u opasnost njih i njihove porodice, odnosno dokle god se ne stvori poverenje u to da sistem funkcioniše i da mogu bez bojazni da prijave korupciju ili drugu nezakonitost, oni odlučiti da ipak o svemu ćute.

Takođe, može se primetiti da „uzbunjivanje“ u našoj zemlji ima i relativno slabu podršku u društvu, te da se „uzbunjivači“ neretko smatraju „cinkarošima“, „doušnicima“ i sl., što govori u prilog tome da ova lica još uvek nisu prepoznata kao osobe koje vrše uzbunjivanje radi opšte društvene koristi i zaštite javnog interesa.

3.1 Unutrašnje uzbunjivanje

Zakon u članu 14. reguliše unutrašnje uzbunjivanje i kao obavezu poslodavca. U vezi sa istim propisuje sledeće:

- 1) Poslodavac je dužan da, u okviru svojih ovlašćenja, preduzme mere radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti u vezi sa informacijom;
- 2) Poslodavac je dužan da, u okviru svojih ovlašćenja, zaštiti uzbunjivača od štetne radnje, kao i da preduzme neophodne mere radi obustavljanja štetne radnje i otklanjanja posledica štetne radnje. Poslodavac ne sme preduzimati mere u cilju otkrivanja identiteta anonimnog uzbunjivača;

- 3) Poslodavac je dužan da svim radno angažovanim licima dostavi pismeno obaveštenje o pravima iz ovog zakona;
- 4) Poslodavac je dužan da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem.

Zakon propisuje i akta koja svaki poslodavac treba da donese. U skladu sa tim, poslodavac je dužan da svim radno angažovanim licima dostavi pismeno obaveštenje o pravima iz ovog zakona i da odredi lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem. Takođe, poslodavac koji ima više od deset zaposlenih dužan je da opštim aktom uredi postupak unutrašnjeg uzbunjivanja i da na vidnom mestu, dostupnom svakom radno angažovanom licu, kao i na internet stranici ako postoje tehničke mogućnosti, istakne opšti akt. Najzad, poslodavcima je ostavljen rok od godinu dana da donesu opšti akt, pri čemu su propisane i kaznene odredbe za nedonošenje opštog akta, odluke o imenovanju lica ili nedostavljanja obaveštenja o pravima uzbunjivača svim zaposlenim radnicima. Međutim, iako je odredba koja obavezuje poslodavca da dostavi zaposlenima obaveštenje o pravima koja uživaju na osnovu Zakona neophodna i korisna, ona je nepotrebno sužena samo na radno-angažovana lica, s obzirom na to da ne obuhvata i druga lica koja takođe mogu izvršiti uzbunjivanje u konkretnom slučaju (npr. korisnici usluga, poslovni saradnici, mali akcionari, itd.).

Sam postupak unutrašnjeg uzbunjivanja regulisan je članom 15. Zakona, koji propisuje da ovaj postupak započinje dostavljanjem informacije poslodavcu koji je dužan da postupi po informaciji bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema iste. Takođe, poslodavac je dužan da obavesti uzbunjivača o ishodu postupka po njegovom okončanju, a u roku od 15 dana. Poslodavac ima i obavezu da, na zahtev uzbunjivača, pruži obaveštenja uzbunjivaču o toku i radnjama preduzetim u postupku, kao i da omogući uzbunjivaču da izvrši uvid u spise predmeta i da prisustvuje radnjama u postupku.

Na kraju, može se zaključiti da je unutrašnje uzbunjivanje ređi vid uzbunjivanja, pre svega zbog činjenice da se potencijalni uzbunjivač suočava sa brojnim problemima u svojoj

odluci da reaguje na ovaj način i to iz nekoliko razloga: Sa jedne strane, zaposleni se nalazi u unutrašnjem konfliktu između potrebe da, u skladu sa principima službene lojalnosti zaštiti poslodavca, a sa druge strane postoji opasnost da će data organizacija u okviru koje on objavljuje zloupotrebu, uzbunjivanje shvatiti kao čin izdaje, prekršaj lojalnosti, zbog čega postoji rizik od odmazde protiv onoga ko se usudio da reaguje.

3.2 Spoljašnje uzbunjivanje

Uzbunjivanje na korupciju po pravilu podrazumeva izbor spoljašnjeg vida uzbunjivanja kod kog uzbunjivač otkriva informaciju ovlašćenom organu. Postupak spoljašnjeg uzbunjivanja započinje dostavljanjem informacije ovlašćenom organu, pri čemu će se u slučaju da se se uzbunjivanje odnosi na lica radno angažovana lica u ovlašćenom organu, uzbunjivač obratiti rukovodiocu tog organa, a ako se uzbunjivanje odnosi na rukovodioca ovlašćenog organa, uzbunjivač će se obratiti rukovodiocu neposredno nadređenog organa. Primera radi, ako je uzbunjivač sudija ili zaposleni u sudu, on će izvršiti unutrašnje uzbunjivanje ako otkrije informaciju nadležnima u upravi tog suda, a spoljašnje uzbunjivanje ako se obrati predsedniku neposredno višeg suda ili Visokom savetu sudstva. Ako je pak reč o javnom preduzeću, spoljašnje uzbunjivanje se vrši kod osnivača tog preduzeća, na primer grada Beograda.

I u ovom slučaju zakon propisuje rok od 15 dana od dana prijema informacije za postupanje po primljenoj informaciji. Zakon je i u ovom delu nastojao da sačuva anonimnost uzbunjivača, propisujući obavezu da, ako organ kome je dostavljena informacija nije nadležan za postupanje u vezi sa uzbunjivanjem, prosledi informaciju nadležnom organu u roku od 15 dana od dana njenog prijema i o tome istovremeno obavesti uzbunjivača. Ako lice koje vrši uzbunjivanje nije dalo saglasnost da se njegov identitet otkrije, ovlašćeni organ koji je primio obaveštenje, a nije nadležan za postupanje, dužan je da pre prosleđivanja tog obaveštenja nadležnom organu prethodno zatraži saglasnost uzbunjivača, ako Zakonom nije drugačije propisano.

3.3 Uzbunjivanje javnosti

Uzbunjivanje javnosti predstavlja otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti.

Članom 19. Zakona propisano je da se javnost može uzbuniti bez prethodnog obaveštavanja poslodavca ili ovlašćenog organa u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza.

Prilikom uzbunjivanja javnosti uzbunjivač je dužan da poštuje pretpostavku nevinosti okrivljenog, pravo na zaštitu podataka o личности, kao i da ne ugrožava vođenje sudskog postupka (član 19, stav 2).

4. Zaštita uzbunjivača

Zakonska zaštita uzbunjivača predstavlja relativno noviju u okviru antikoruptivnih mera i smatra se evropskim standardom koji je na različite načine prisutan u zakonima i praksi zemalja Evropske unije. Većina zakona o zaštiti uzbunjivača u Evropi doneta je u poslednjih 20 godina, ali se i dalje traže što efikasnija rešenja za njihovu zaštitu.

Donošenje Zakona o zaštiti uzbunjivača u našoj zemlji predstavljalo je jedan od ciljeva koje je bilo neophodno ostvariti radi uspostavljanja efikasne i delotvorne zaštite uzbunjivača, odnosno lica koje prijave sumnju na korupciju, kao normativne aktivnosti predviđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine [10] i pratećim Akcionim planom [11].

Drugi razlog proizilazi iz međunarodnih ugovora koje je naša zemlja potvrdila. Naime, Srbija je ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije oktobra 2005. godine, a Građanskopravnu konvenciju protiv korupcije Saveta Evrope novembra 2007. godine. Obe konvencije govore u određenoj meri o zaštiti uzbunjivača.

U Konvenciji Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, u članu 33. opisuje se „zaštita lica koja podnose prijave“. Na osnovu ovog člana, „Svaka država ugovornica razmotriće mogućnost da u svom domaćem pravnom

sistemu predvidi odgovarajuće mere pružanja zaštite od bilo kog neopravdanog postupanja prema bilo kom licu koje nadležnim organima prijavi u dobroj nameri na razumnoj osnovi bilo koje činjenice koje se odnose na krivična dela predviđena ovom konvencijom“.

Građanskopravna konvencija protiv korupcije govori o „zaštiti zaposlenih“ i to na sledeći način: „Svaka strana ugovornica treba da u domaćem pravu obezbedi odgovarajuću zaštitu od bilo koje neopravdane sankcije protiv zaposlenih, koji imaju osnovanog razloga da sumnjaju u korupciju i koji, u dobroj veri, svoju sumnju prijave odgovornim licima ili organima.“ (član 9).

Međutim, iako je Konvenciju ratifikovalo 35 država, uključujući i Republiku Srbiju, može se primetiti da nije došlo do usvajanja zakona o zaštiti uzbunjivača u velikom broju zemalja, barem ne na način koji je sveobuhvatan i efikasan. Jedan od razloga za to se može tražiti i u činjenici da pomenuti član 9. Konvencije predstavlja prilično nejasnu odredbu, budući da ostavlja otvoreno pitanje šta „odgovarajuća“ zaštita zapravo znači. Ista primedba se može uputiti i na odredbu člana 33. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, s obzirom na to da se u njoj navodi da će svaka strana ugovornica „razmotriti“ mogućnost da u svom domaćem pravnom sistemu predvidi odgovarajuće mere pružanja zaštite.

S tim u vezi, i izveštaji međunarodne nevladine organizacije Transparency International pokazuju da ne postoji jedinstven standard u zaštiti uzbunjivača, kao i da u mnogim državama članicama Evropske unije zaštita uzbunjivača nije na zadovoljavajućem nivou. Ujedno, ova organizacija kontinuirano apeluje na sve zemlje Evropske unije da garantuju sveobuhvatna prava uzbunjivačima svojim zakonima i da pokrenu javni dijalog koji će dovesti do većeg poštovanja uzbunjivača kao važnih figura u borbi protiv korupcije [12]. Ono što ohrabruje jeste činjenica da je poslednjih godina nekoliko zemalja Evropske unije preduzelo značajne korake za jačanje prava uzbunjivača, poput Austrije, Belgije, Danske, Italije, Francuske, itd.

Zaštita uzbunjivača u našoj zemlji je Zakonom koji je počeo da se primenjuje 5. juna 2015.

godine, uređena na način da se sada ostvaruje u sudskom postupku. U vezi sa tim, za prvih devet meseci primene Zakona, pokrenuto je 36 postupaka, a 27 "uzbunjivača" dobilo je sudsku zaštitu. Primera radi, prvi uzbunjivač koji je dobio sudsku zaštitu je ukazao na korupciju u jednoj osnovnoj školi u Mladenovcu, a sudsku zaštitu dobili su i policijski službenici koji su ukazivali na zloupotrebe u MUP-u [13]. Međutim, uprkos navedenom, ostaju nedovoljno poznate informacije o tome da li je bilo konkretne koristi od uzbunjivanja u smislu razotkrivanja korupcije, rešenih slučajeva, odnosno ostvarivanja ciljeva zbog kojih je Zakon i donet.

Pitanje zaštite uzbunjivača i naknade štete regulisano je u glavi IV Zakona. U vezi sa tim, poslodavac ne sme činjenjem ili nečinjenjem da stavi uzbunjivača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem, a naročito ako se nepovoljniji položaj odnosi na: zapošljavanje; sticanje svojstva pripravnika ili volontera; rad van radnog odnosa; obrazovanje, osposobljavanje ili stručno usavršavanje; napredovanje na poslu, ocenjivanje, sticanje ili gubitak zvanja; disciplinske mere i kazne; uslove rada; prestanak radnog odnosa; zaradu i druge naknade iz radnog odnosa; učešće u dobiti poslodavca; isplatu nagrade i otpremnine; raspoređivanje ili premeštaj na drugo radno mesto; nepreduzimanje mera radi zaštite zbog uznemiravanja od strane drugih lica; upućivanje na obavezne zdravstvene preglede ili upućivanje na preglede radi ocene radne sposobnosti. Takođe, zakonom je propisano da su ništave odredbe opšteg akta kojima se uzbunjivaču uskraćuje ili povređuje pravo, odnosno kojima se ova lica stavljaju u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem.

Kada je reč o naknadi štete, zakon upućuje na primenu Zakona o obligacionim odnosima u svim slučajevima nanošenja štete zbog uzbunjivanja.

Sudsku zaštitu uzbunjivači ostvaruju podnošenjem „tužbe za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem“. Rokovi su ovde povezani sa vremenom saznanja da je preduzeta štetna radnja, ali bez obzira na vreme saznanja za štetnu radnju, od nje ne sme proći više od tri godine. Postupak za sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem je hitan.

Specifičnost Zakona je prebacivanje tereta dokazivanja na tuženog, odnosno odstupanje od klasičnih pravila o teretu dokazivanja po principu *actori incumbit probatio*. U skladu sa tim, ako je u toku postupka tužilac učinio verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem, na tuženom je teret dokazivanja da štetna radnja nije u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem. Tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem može se tražiti:

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

U postupku koji je hitan nadležan je viši sud, a prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca.

Sud pred kojim se vodi postupak za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem dužan je da na pripremnom ročištu, odnosno prvom ročištu za glavnu raspravu ukaže strankama na mogućnost za vansudsko rešavanje spora putem posredovanja ili na drugi sporazuman način. (član 28). Ovo je jedna od odredaba Zakona za koju je ostalo neobrazloženo zašto je uopšte potrebna. Naime, kao što postupak pred sudom može dovesti do obelodanjivanja novih podataka o povredi javnog interesa, tako i vansudska poravnjenja mogu biti zaključena upravo da bi se sprečilo pojavljivanje takvih podataka [14].

Radi potpunije zaštite uzbunjivača predviđeno je da je revizija kao vanredno pravno sredstvo uvek dozvoljena. Predviđeno je i da se u postupku za sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem shodno primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku kojima je uređen postupak u radnim sporovima.

Pošto sudski postupci mogu da traju predugo, Zakon predviđa da u postupku zaštite u vezi sa uzbunjivanjem ili u postupku iz člana 27. Zakona, sud koji vodi postupak može odrediti privremenu meru u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje.

Predlogom za određivanje privremene mere može se zahtevati da sud odloži pravno dejstvo akta, zabrani vršenje štetne radnje, kao i da naloži otklanjanje posledice prouzrokovane štetnom radnjom. Takođe, propisano je da protiv odluke o određivanju privremene mere nije dozvoljena posebna žalba.

U vezi sa pitanjem ko treba da pruži zaštitu uzbunjivaču, bez obzira na činjenicu da je ispravno rešenje da zaštita ovih lica treba da bude posao suda, smatramo da je, imajući u vidu da je sudska zaštita u našoj zemlji često spora, trebalo predvideti mogućnost da se ova lica za zaštitu obrate drugim organima, na primer Zaštitniku građana, kada je u pitanju postupanje organa uprave ili Agenciji za borbu protiv korupcije, kada se uzbunjivanje odnosi na primenu propisa koje taj organ nadzire, odnosno inspekcijskim organima kada se uzbunjivanje odnosi na neku stvar iz njihove nadležnosti, a takav organ bi onda mogao da deluje nalogom, upozorenjem, merom itd. [15].

Kada je reč o nadzoru nad sprovođenjem ovog zakona, zakonodavac je nadležnost dodelio inspekciji rada, odnosno upravnoj inspekciji, u skladu sa zakonima koji uređuju njihova ovlašćenja. Međutim, ostaje nedovoljno jasna podela nadležnosti između navedenih inspekcija, kao i pitanje koja su to nova ovlašćenja koja imaju obe inspekcije u vezi sa navedenim. Takođe, nije regulisano ni ko je zadužen za opšti nadzor nad primenom zakona od strane organa vlasti. Najzad, prelaznim i završnim odredbama Zakona nije uređeno pitanje zaštite lica koja su prethodno dobila zaštitu od Agencije, čime je u sistemu njihove zaštite stvorena pravna nesigurnost.

Kršenje odredaba Zakona, uključujući i odredbe kojim je propisana obaveza poslodavaca da svim radno angažovanim licima dostave pisano obaveštenje o pravima koja imaju u skladu sa Zakonom, da odrede lice ovlašćeno za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem, kao i obaveza poslodavaca koji imaju više od deset zaposlenih da donesu i istaknu na vidnom mestu opšti akt kojim će urediti postupak uzbunjivanja, sankcionisano je kao prekršaj.

Sa druge strane, Zakonom su predviđene novčane kazne u rasponima koji variraju u

zavisnosti od toga da li je povredu Zakona učinio poslodavac sa svojstvom pravnog lica (novčana kazna od 50.000 – 500.000 dinara za pravno lice i novčana kazna od 10.000 do 100.000 dinara za odgovorno lice u pravnom licu) ili preduzetnik (novčana kazna od 20.000 do 200.000 dinara).

5. Zaključak

Donošenjem Zakona o zaštiti uzbunjivača preduzeti su neophodni koraci ka uspostavljanju normativnog okvira za borbu protiv korupcije. Međutim, iako je donošenje predmetnog zakona nesumnjivo veoma značajno, u želji da reguliše zaštitu uzbunjivača na opšti način i proširi opseg pokrivenosti zaštite u svim situacijama u Zakonu o zaštiti uzbunjivača, ostale su određene pravne praznine koje je uz sagledavanje problema koji se pojavljuju u praksi potrebno detaljno analizirati i na osnovu toga, kroz izmene propisa u budućnosti predložiti konkretna rešenja kako bi identifikovani problemi što pre bili otklonjeni.

Kao jedan od glavnih nedostataka Zakona navodi se neadekvatna zaštita u smislu izostanka inkriminacije određenih ponašanja propisivanjem posebnih krivičnih dela, kako za lica koja ugrožavaju uzbunjivače, tako i za one koji otkriju njihov identitet. S tim u vezi, Zakon o zaštiti uzbunjivača za neke od najtežih oblika kršenja prava uzbunjivača ne propisuje ni krivična dela, ni prekršaje. Očigledno je namera bila da se te norme (na primer „neovlašćeno otkrivanje identiteta“) propišu izmenom Krivičnog zakonika, ali ni to nije učinjeno. Drugi nedostaci tiču se nedovoljno precizno rešenog pitanja procedure uzbunjivanja, pitanja tereta dokazivanja, sveobuhvatnog nadzora nad primenom Zakona, posebno u pogledu postupanja organa nakon uzbunjivanja i sl.

Primetan je i izostanak odredbi koje bi predvidele mogućnost da uzbunjivač stekne pravo na nagradu. Primera radi, SAD su prvi zakon o zaštiti uzbunjivača donele 1977. godine i neki od najvećih slučajeva korupcije su otkriveni upravo zahvaljujući njima. Zakon garantuje zaštitu bez obzira da li rade u javnom ili privatnom sektoru, a predviđene su i krivične sankcije za one koji ih zbog toga

maltretiraju na poslu. Zakon predviđa i novčane nagrade za prijavljivanje korupcije.

Naš zakonodavac ne predviđa novčanu nagradu za uzbunjivača, pri čemu je, s tim u vezi, u obrazloženju Zakona navedeno da obelodanjivanje koruptivnog, ali i drugog potencijalno opasnog delovanja, ne sme biti motivisano lukrativnim razlozima. Ne ulazeći u razmatranje opravdanosti uvođenja novčanog nagrađivanja za one koji prijave korupciju, posebno u tranzicionim državama među kojima je i Republika Srbija, u kojima je pitanje finansijske naknade vrlo osetljivo, smatramo da "uzbunjivači" svakako zaslužuju neko profesionalno ili društveno priznanje u slučaju kada su svojim postupkom sprečili veliku štetu po organizaciju ili društvo. S tim u vezi, bila bi veoma korisna i promocija pozitivnih promena koje su doneli uzbunjivači. Ovo bi ujedno doprinelo i tome da se podigne svest o značaju i ulozi uzbunjivanja, te da se uzbunjivači prepoznaju kao osobe koje vrše uzbunjivanje radi opšte društvene koristi i zaštite javnog interesa.

Na osnovu analize dosadašnje primene Zakona može se zaključiti da je i dalje nedovoljan broj podnetih prijava vezanih za korupciju, te da je veliki broj onih koji korupciju ne prijavljuju, jer se boje štetnih posledica ili zato što smatraju da prijavljivanje ne vodi i do rešenja, ali i da građani ne znaju kome bi korupciju u konkretnom slučaju trebalo da prijave. Sa druge strane, u slučajevima prijavljivanja korupcije u kojima je pružena sudska zaštita nisu dovoljno poznate informacije o tome da li je bilo konkretne koristi od uzbunjivanja, u smislu razotkrivanja koruptivnih krivičnih dela i sl. Ovo je naročito važno iz razloga što cilj ovog zakona nije samo da lica koja prijave korupciju dobiju brzu i efikasnu zaštitu, već i da se sazna i rasvetli veći broj krivičnih dela.

Imajući u vidu sve navedeno, smatramo da je podrška države u primeni predmetnog zakona veoma značajna, jer se pružanjem zaštite ljudima koji ukazuju na zloupotrebe i korupciju šalje pozitivan signal svim građanima koji se ohrabruju da prijave zloupotrebe i ujedno doprinesu promenama u društvu.

S obzirom na to da je Zakon u primeni od juna 2015. godine i da još uvek nema dovoljno slučajeva da bi se moglo govoriti o uspešnosti

novih rešenja, ostaju da se vide efekti ovog zakona u budućnosti, jer kao i kod svakog zakona, donošenje zakona je samo prvi korak, pri čemu je najvažnije obezbediti njegovu efikasnu primenu u praksi.

Bibliografija

1. Fatić A., "Duvanje u pištaljku" u Korupcija, Centar za menadžment, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, pp. 311-329.
2. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09.
3. Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 53/2010.
4. Tanjević, N., „Privredni kriminal u uslovima ekonomske tranzicije“, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.
5. Zakon o zaštiti uzbunjivača, „Službeni glasnik RS“, br. 128/2014.
6. Martić, M., „Uporednopravni aspekti pojma uzbunjivač“, Strani pravni život, br. 1, 2016, pp. 201-215.
7. Nenadić, N., „Zakon o zaštiti uzbunjivača – koje je značenje normi i gde se mogu poboljšati“, Transparentnost Srbija, 2017.
8. Martić, M., „Uporednopravni aspekti pojma uzbunjivač“, Strani pravni život, br. 1, 2016, pp. 201-215.
9. Nezakonitosti u Etnografskom muzeju otkrivena zahvaljujući uzbunjivaču, <https://pistaljka.rs/home/read/670>
10. Nacionalna strategija za borbu korupcije za period od 2013. do 2018. godine, „Službeni glasnik RS“, broj 57/13.
11. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, „Službeni glasnik RS“, broj 79/13.

12. TransparencyInternational,
"Uzbunjivanje u Evropi: pravna zaštita za uzbunjivače u EU, u publikaciji "Zaštita uzbunjivača", Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2013, pp. 13-37.
13. <http://www.politika.rs/sr/clanak/350630/Sudovi-zastitili-27-uzbunjivaca>
14. Nenadić, N., „Zakon o zaštiti uzbunjivača – koje je značenje normi i gde se mogu poboljšati“, Transparentnost Srbija, 2017.
15. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti2/saoptenja/764-nepotpun-pravni-okvir-za-zastitu-uzbunjivaca>

Istorija rada:

Rad primljen: 03.10.2017.

Prva revizija: 29.10.2017.

Prihvaćen: 05.11.2017.