**Saopštenje za javnost: Amandanima do bolje zaštite uzbunjivača**

Transparentnost – Srbija (deo Transparency International) dostavila je svim poslaničkim grupama u Narodnoj skupštini predlog za izmenu, unošenje ili brisanje preko četrdeset odredaba Predloga Zakona o zaštiti uzbunjivača[[1]](#footnote-2), jednog od najvažnijih antikorupcijskih propisa koje Srbija još uvek nema. Obim ovih sugestija, kojima su obuhvaćena samo najvažnija pitanja, rečito govori o nezadovoljavajućem kvalitetu i obuhvatu aktuelnih rešenja. Na te probleme je TS ukazala tokom javne rasprave o obe verzije nacrta zakona koje je Ministarstvo pravde objavilo (decembar 2013 i jun 2014)[[2]](#footnote-3). Većina tih pravovremeno dostavljenih sugestija nažalost nije uvažena, za to uglavnom nisu navedeni razlozi, a sudeći prema dokumentima koje smo na zahtev dobili od Ministarstva, mnogi predlozi nisu uopšte ni razmatrani[[3]](#footnote-4). Pošto su propuštene prilike da ovaj zakon bude usvojen prošle godine[[4]](#footnote-5) ili još ranije[[5]](#footnote-6), a dugotrajna priprema nije iskorišćena da se dođe do najboljih rešenja, ostaje nada da će makar neki od nedostataka biti otklonjeni kroz raspravu u Narodnoj skupštini.

Predlagač se na više mesta u obrazloženju poziva na „usaglašenost sa međunarodnim standardima“. Ne sporeći da su ove tvrdnje uglavnom istinite[[6]](#footnote-7), podsećamo na činjenicu da su međunarodni standardi *minimalni* i da im nipošto nije cilj da spreče da se zaštita uzbunjivača uredi potpunije i bolje nego što ti standardi nalažu. To je pogotovo slučaj u situacijama kada već postoji domaće znanje o problemima koje treba rešiti ovim zakonom.

Između ostalog, TS je amandmanima predložila da se:

* pojam uzbunjivača definiše tako da se kao uslov za zaštitu ne postavlja **postojanje prethodnog odnosa** uzbunjivača i organa ili firme u kojoj je došlo do povrede propisa ili drugog ugrožavanja javnog interesa;
* precizira način utvrđivanja da je štetna radnja posledica uzbunjivanja i da se štetna radnja može odnositi ne samo na povredu prava već i **zakonitih interesa** uzbunjivača;
* propišu **razumni uslovi u pogledu savesnosti** postupanja uzbunjivača, kao preduslov za pokretanje ovog posebnog mehanizma zakonske zaštite. Ta zaštita se trenutno garantuje čak i u slučajevima kada se „uzbunjuje“ dostavljanjem opštepoznatih podataka, nakon dugog proteka vremena od saznanja za zloupotrebu ili objavljivanjem zaštićenih ličnih podataka koji su nebitni za povredu na koju se ukazuje;
* zaštite „nevoljni uzbunjivači“, to jest oni **za čiji se identitet saznalo** nakon poverljivog obraćanja (npr. anonimna anketa, razgovor sa advokatom);
* definiše šta će se smatrati uzbunjivanjem javnosti;
* napravi jasna **razlika** u Zakonu između **„informacije“** (to jest, povrede javnog interesa na koju se ukazuje) **i dokumenta ili drugog vida obraćanja kroz koje se ta informacija otkriva** (trenutno se koristi ista reč i za jedno i za drugo);
* precizira dužnost postupanja po anonimnim **obaveštenjima koja su potkrepljena dokazima**;
* nadzor nad primenom ovog zakona i donošenje podzakonskih akata poveri **Ministarstvu za državnu upravu** (a ne pravde), s obzirom na nadležnosti ovog organa;
* **preciziraju dužnosti kontrolnih organa** kojima se uzbunjivač obraća (provera istinitosti navoda, utvrđivanje odgovornosti za kršenje propisa, pokretanje postupka za kažnjavanje odgovornih i postupka za naknadu štete);
* zaštiti **uzbunjivanje javnosti koje usledi nakon što institucije nisu u roku sprovele postupak ili su to učinile nepravilno**, kao i u slučajevima kada se objavljuju dokumenti koji su **već morali biti dostupni** javnosti;
* usvoji novo **pravilo za obelodanjivanje podataka koji su označeni kao tajni**, koje uključuje i mogućnost da se uzbunjivač u nekim slučajevima obrati javnosti (u Predlogu zakona je isključena);
* uvede jasnije **pravilo za ocenu da li je uzbunjivač stavljen u nepovoljniji položaj** zbog svog delovanja;
* uvede mogućnost da uzbunjivač **dobije pravičnu naknadu umesto povraćaja u pređašnje stanje**, uvek kada smatra da je to za njega povoljnije;
* vodi **poseban postupak za zaštitu ubunjivača** u svim slučajevima odmazde (trenutno su izuzeti pojedini radni sporovi);
* uspostavi pravilo da **vansudsko poravnanje nije osnov za oslobađanje od odgovornosti zbog kršenja** ovog zakona;
* omogući da se sudskom privremenom merom **naloži preduzimanje radnji u korist uzbunjivača**, a ne samo da se zabrane one radnje koje mu idu na štetu;
* uvede **pravilo za nagrađivanje uzbunjivača** koji svojim delovanjem omoguće pribavljanje značajnih javnih prihoda koji bi inače izostali;
* **preciziraju rokovi** za donošenje podzakonskih akata predviđenih Predlogom zakona;
* **ne ukida član 56. Zakona o Agenciji** za borbu protiv korupcije, koji trenutno uređuje postupanje tog organa po prijavama zbog kršenja pravila o sukobu interesa i prijavljivanju imovine, nego da se postupanje Agencije uredi preciznije izmenama matičnog zakona.

U pogledu kaznenih odredaba TS nije pripremila konkretne amandmane, ali smo ukazali na neophodnost da **nova krivična dela budu usvojena pre početka primene zakona**. Skoro je neshvatljivo da **za najozbiljnije oblike kršenja ovog zakona nisu predviđene ni krivične ni prekršajne kazne**, niti je zajedno sa ovim predlogom u Skupštinu stigao predlog dopuna KZ. Na kraju smo ukazali na potrebu da se izmene drugi propisi koji trenutno na neadekvatan način uređuju uzbunjivanje ili srodna pitanja (npr. Zakon o tajnosti podataka).

Transparentnost – Srbija

Beograd, 17.11.2014.

*Ceo predlog koji je TS dostavila poslaničkim grupama možete pogledati na našem sajtu:*[*http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\_content&view=article&id=467&Itemid=41&lang=sr*](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=467&Itemid=41&lang=sr) *(*[*amandmani TS na predlog zakona o zastiti uzbunjivača novembar 2014.docx*](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20TS%20na%20predlog%20zakona%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20novembar%202014.docx)*)*

1. <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20TS%20na%20predlog%20zakona%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20novembar%202014.docx> [↑](#footnote-ref-2)
2. <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/komentar%20nacrt%20zakona%20o%20uzbunjivacima%20decembar%202013.doc> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Komentari%20na%20drugi%20nacrt%20Zakona%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20jul%202014.doc> [↑](#footnote-ref-3)
3. Od Ministarstva smo po zahtevu za pristup informacijama dobili brojne dokumente – zapisnike sa sednica radne grupe, podatke o predlozima na prvi nacrt zakona koji su prihvaćeni, mišljenja Evropske komisije, ali ne i dokumente čije je sastavljanje obavezno po Poslovniku Vlade – izveštaje sa dve oglašene javne rasprave, koji bi trebalo da sadrže i pregled svih predloga sa razlozima za njihovo prihvatanje ili odbijanje. U ovim materijalima se mogu pročitati razlozi za odbijanje samo za neke predloge, ali ne za većinu. Ti podaci o razmatranju se listom odnose na predloge sa rasprave o „prvom“ nacrtu (decembar 2013), a ne i na one koji su dati na bitno izmenjenu verziju iz juna 2014. [↑](#footnote-ref-4)
4. Još u aprilu 2013. Poverenik za informacije je objavio Model Zakona o uzbunjivanju i zaštiti uzbunjivača, koji je dobio mahom povoljne komentare od više međunarodnih organizacija koje se bave ovom temom. Model je zatim dostavljen Ministarstvu pravde. Radna grupa Ministarstva je koristila taj Model u svom radu, ali su uprkos tome, mnoga rešenja u aktuelnom Predlogu zakona lošija nego što su bila u ovoj polaznoj osnovi. [↑](#footnote-ref-5)
5. Nakon dobijanja preporuka GRECO iz 2006. usvojene su norme u Zakonu o državnim službenicima, Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji su davale ograničenu i nedovoljno efikasnu zaštitu u nekim slučajevima uzbunjivanja. [↑](#footnote-ref-6)
6. Osim u pogledu prava na obraćanje javnosti kada su u pitanju tajni podaci. Videti naročito t. 6.2.3. u <http://www.assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17851&lang=EN> [↑](#footnote-ref-7)