



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине:

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



Анализа усклађености Закона о заштити узбуњивача Републике Србије

*Извод из „Анализе усклађености закона о заштити узбуњивача
на Западном Балкану и у Молдавији“*



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Захвалност

Анализа усклађености Закона о заштити узбуњивача Републике Србије представља извадак из шире публикације под називом „Анализа усклађености закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији“. Процес развоја анализе усклађености био је веома консултативан, а доприносе су дали представници јавних институција. Секретаријат РАИ изражава своју искрену захвалност Министарству правде Србије, које је дало драгоцен допринос у развоју анализе усклађености српског закона .

Овај документ настао је у оквиру пројекта „Прекидање тишине: Оснаживање политике и културе узбуњивања на Западном Балкану и у Молдавији“, који финансира Европска унија. Пројекат има за циљ да помогне партнерима из правне надлежности корисника да побољшају канале узбуњивања и механизме заштите, ојача капацитете цивилног друштва за подршку узбуњивачима и подигне свест јавности о значају узбуњивача у борби против корупције.

Аутори: Том Девајн (Tom Devine) и Марк Ворт (Mark Worth)

Издавач: Регионална антикорупцијска иницијатива (Regional Anti-Corruption Initiative)

За издавача: Десислава Гоцкова (Desislava Gotskova) – Шеф Секретаријата РАИ

Уредник: Елмерина Ахметај Хреља, менаџер пројекта – стручњак за борбу против корупције

Фра Анђела Звиздовића 1, Б/7, 71 000 Сарајево

Босна и Херцеговина

Тел: +387 33 296 321; Факс: +387 33 296 329

Имејл: info@rai-see.org

Веб-страница: www.rai-see.org

ОДРИЦАЊЕ ОД ОДГОВОРНОСТИ

Ова публикација настала је уз финансијску подршку Европске уније. Садржај публикације је искључива одговорност њених аутора и не одражава нужно ставове Европске уније.

Ставови изнети у овој публикацији не одражавају нужно званични став Регионалне антикорупцијске иницијативе или њених држава чланица.

Превод: Версус дизајн консалтинг д.о.о.

Дизајн и штампа: UrbanGRAF

Август 2021.

©RAI 2021. Сва права задржана. Садржај ове публикације може се користити у некомерцијалне сврхе, уз одговарајуће признање Регионалној антикорупцијској иницијативи (РАИ).



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

САДРЖАЈ

Увод	7
Сажет преглед: Предности и слабости закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији	9
Србија	11
Прилог 1: Методологија Анализе УСКЛАЂЕНОСТИ закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији	21
Прилог 2: Препорука Савета Европе	25
Прилог 3: Право на слободу говора у Директиви Европске уније о заштити узбуњивача	29
Прилог 4: Речник појмова	33



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Увод

Анализа усклађености Закона о заштити узбуњивача Републике Србије представља извод из шире публикације под називом „Анализа усклађености закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији“ коју је Секретаријат РАИ издао у августу 2021. године на енглеском језику у оквиру регионалног пројекта финансираног од стране ЕУ од стране ЕУ „Прекидање тишине: Оснаживање политике и културе узбуњивања на Западном Балкану и у Молдавији“.

Извод из Анализе усклађености Закона о заштити узбуњивача Републике Србије сачињен је ради превођења на српски језик и са крајњим циљем да олакша процес усвајања и спровођења његових препорука од стране надлежних органа. Укључује следеће делове „Анализе недостатака закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији“:

1. Сажет преглед: Предности и слабости закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији;
2. Поглавље о Закону о заштити узбуњивача Републике Србије;
3. Методологија анализе усклађености (Прилог 1);
4. Препорука СМ/Рес(2014)7 о заштити узбуњивача (Прилог 2);
5. Сажетак Директиве Европске уније (ЕУ) о заштити лица која пријављују кршење права Уније (Прилог 3);
6. Речник појмова (Прилог 4).

ОДРИЦАЊЕ ОД ОДГОВОРНОСТИ: Ово је незванични превод на српски језик. Стога, на основу овог документа не могу се применити никаква законска права. Аутори не могу сносити одговорност за било какве грешке у преводу. Оригинална публикација на енглеском језику је важећа.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Сажет преглед: Предности и слабости закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији

У оквиру пројекта *Прекидање тишине: Оснаживање политике и културе узбуњивања на Западном Балкану и у Молдавији*, девет закона о заштити узбуњивача у седам надлежности упоређено је са два доминантна правна инструмента у Европи: Препоруком Савета Европе о заштити узбуњивача из 2014. године (у даљем тексту: Препорука СЕ) и Директивом Европске уније (ЕУ) из 2019. о заштити лица која пријављују кршење права Уније (у даљем тексту: Директива ЕУ).

Седам надлежности чији су закони процењени су: Албанија, Босна и Херцеговина (БиХ), Косово, Молдавија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија.

За ову студију сажет је 21 кључни стандард који представља основне елементе система заштите узбуњивача из Препоруке СЕ и Директиве ЕУ (види Прилог 1). Овом проценом испитује се да ли је и у којој мери сваки стандард укључен у закон сваке надлежности. Ова процена не испитује утицај примене закона. Кроз ову процену идентификовани су општи и посебни недостаци у законским одредбама, а за сваку надлежност развијене су препоруке за побољшање.

Резултати за сваку надлежност представљени су у посебним одељцима. За сваку надлежност наведен је 21 стандард са повезаном анализом која процењује усклађеност. Ако је одређени стандард суштински укључен или недостаје, то је наведено. Ако је стандард делимично укључен или неправилно пренет, постоји објашњење који елементи недостају или су неправилно пренети. У неким случајевима објашњени су потенцијални негативни ефекти ових недостатака.

При доношењу закључка за сваку надлежност укључили смо збирну процену – 1) да ли закон одражава потпуно суштинско, делимично или неадекватно поштовање стандарда; и 2) сажете препоруке за постизање потпуне усклађености.

Сврха ове анализе недостатака је да помогне свакој надлежности у прегледу и побољшању свог закона о узбуњивачима како би он био у складу са Директивом ЕУ. Међутим, на надлежностима је да процене да ли су измене потребне или ће препоруке спровести на други начин, као и да одлуче о редоследу ових радњи. Спровођење препорука може бити прилагођено посебним околностима сваке надлежности.

Спроведене су консултације заинтересованих страна са агенцијама за борбу против корупције и другим институцијама ради провере законодавне процене. Ова процена ће послужити као основа за дијалоге у надлежностима, са сврхом залагања за спровођење препорука у дело, што ће довести до боље узбуњивачке заштите за грађане.

Подаци су добијени од јавних институција у надлежностима корисника, што је укључено у Анализу усклађености. С обзиром на значај консултација са заинтересованим странама, у наредним фазама пројекта, наставићемо са допирањем до јавних институција.

Резултати процене су представљени на начин који олакшава разматрање измена закона, ако се надлежност на то одлучи. Све у свему, два закона о заштити узбуњивача одражавају поштовање стандарда консензуса у значајној мери – закони Косова* и Србије. Четири одражавају делимичну усклађеност са стандардима консензуса – закони Албаније, Црне Горе, Северне Македоније и ентитета БиХ Републике Српске. Три закона о заштити узбуњивача нису усклађена у одговарајућој мери – државни закон БиХ, закон Брчко дистрикта БиХ и закон Молдавије.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Све у свему, области у којима је 21 стандард доследно обухваћен законима су следеће:

- општа изјава о правима узбуњивача;
- широк опсег заштите од свих облика узнемиравања који би могли имати „ефекат застрашивања“ на способност и спремност запослених и грађана да пријаве кршења;
- одређени канали узбуњивања;
- одређена лица за пријем и истрагу пријава и жалби на одмазду;
- гаранција поверљивости узбуњивача.

Генерално гледано, области у којима 21 стандард није адекватно обухваћен законима су следеће:

- пропуст да се укључи стандард „разумног уверења“ за откривање података;
- укључивање „добре вере“ или друге провере мотива узбуњивача као предуслова за заштиту;
- пропуст да се заштити слобода јавног изражавања (обелодањивања јавности);
- пропуст да се терет доказивања пребаци на послодавца како би доказао да радње предузете против запослених нису повезане са узбуњивањем;
- неадекватан обим заштите за све потенцијалне узбуњиваче са значајним доказима;
- недостатак јасноће и доступности заштите од одмазде;
- неадекватна помоћ доступна кроз правне лекове;
- ограничења у погледу врста кршења која се могу пријавити према закону;
- неадекватне казне за одмазду и друге радње;
- пропусту заштити од грађанске и кривичне одговорности;
- стандарди за веродостојне канале узбуњивања који узбуњивачима дају право да прате пријаве о узбуњивању;
- недостатак транспарентности резултата закона, у смислу утицаја пријаве узбуњивача и ефикасности против одмазде.

Методологија Анализе недостатака, договорена са представницима јавних институција у надлежностима корисника, дата је у Прилогу 1; препорука Савета Европе налази се у Прилогу 2; сажетак Директиве ЕУ налази се у Прилогу 3; а Речник појмова је у Прилогу 4.

Србија

Закон о заштити узбуњивача (2014)

1) Закон се примењује на све запослене и раднике у јавном и приватном сектору, укључујући добављаче, приправнике, волонтере, запослене са скраћеним радним временом, привремено запослене, кандидате за посао, бивше запослене и чланове управљачког тела.

Закон обухвата људе који раде у јавном и приватном сектору који пријављују 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.

Закон пружа широку заштиту која сеже изван контекста запошљавања који захтева Директива ЕУ. Сви грађани користе услуге које пружају државни органи, а овај закон штити власнике предузећа, као и запослене.

Закон пружа једнаку заштиту заједници која окружује узбуњивача који подноси пријаву. Обухвата повезана лица; оне за које се погрешно сматра да су узбуњивачи; оне који обављају службене дужности; као и оне који се баве истраживањем у циљу откривања података (назнака да ће се узбунити).

Препорука: Закон је у великој мери усклађен са стандардима консензуса, али би га требало појаснити ради изричите заштите бивших запослених. Иако текст не искључује овај контекст, подложен је супротном тумачењу. Покривеност је од суштинског значаја за одбрану од стављања на црну листу и нема користи од тога да граница остане нејасна.

2) Узбуњивање укључује корупцију; подмићивање; кршење јавног права; кршења људских права; финансијски криминал и преваре; ризике за потрошаче, јавно здравље, безбедност и животну средину и друге прекршаје и ризике који угрожавају или се тичу јавног интереса.

Закон покрива откривање информација о:

- кршењу прописа;
- кршењу људских права;
- вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено;
- опасности по живот, јавно здравље, безбедност и животну средину;
- пријавама поднетим са циљем спречавања штета великих размера.

Препорука: Област примене је широка кроз свеобухватне одредбе о штети великих размера. Међутим, не наводе се изричито све категорије кршења наведене у Директиви ЕУ и Препоруци Савета Европе. Да би се спречила забуна у вези са покривеношћу за имплицитне ставке које нису изричито наведене, техника која се показала успешном јесте да се разјасни да закон штити пријаве за кршење „било ког“ прописа „и спровођења правила или прописа“. Ово ће гарантовати неопходни опсег покривености задржавајући категорије које су тренутно наведене у закону. Ради експлицитне усклађености са Директивом ЕУ, закон би такође требало појаснити како би се заштитило откривање кршења које још није настало. Иако би судови ово могли тумачити, закон није изричит. Право на упозорење и спречавање озбиљних последица ефикасно је средство у спречавању потенцијалних прекршаја.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

3) Да би се квалификовало за заштиту, лице мора имати разумно уверење, сумњу или основу да верује да су пријављени подаци тачни. Узбуњивачи неће бити подвргнути тестовима „добре вере“ или „мотивације“. Од лица се не захтева да докаже да је дошло до кршења, нити из његове пријаве мора да проистекне истрага, гоњење или други поступак.

Да би се квалификовало за заштиту, „истинитост“ пријаве одређеног лица мора бити „веродостојна за особу која поседује исти просечан ниво знања и искуства као и узбуњивач“.

У глобалној судској пракси ово је стандард који дефинише разумне основе за веровање, стандард Директиве ЕУ за заштићени говор. Међутим, ради јасноће, језик закона треба заменити језиком Директиве ЕУ.

Препорука: Иако је ова одредба у складу са стандардом, ради јасноће, језик закона треба заменити језиком Директиве ЕУ: „разумни разлози за веровање да су пријављене информације истините у време пријављивања.“

4) Заштита се не губи у случају нетачних пријава ако је лице искрено погрешило и веровало да су информације тачне. Сматра се да лица имају разумно уверење, осим ако није доказано другачије.

Закон не захтева да пријаве буду тачне, већ само морају бити поткрепљене разумним уверењем да су тачне. Међутим, не укључује изричито ову одредбу наводећи да заштита остаје на снази ако је лице искреном грешком поднело нетачну пријаву, тј. да лице није било свесно да информације нису тачне.

Препорука: Закони би требало да изричито појасне да узбуњивач и даље има заштиту у погледу пријаве која је грешком нетачна, али заснована на разумном уверењу да је тачна.

5) Јасни канали узбуњивања, именована лица за контакт и одређене процедуре праћења морају постојати на радним местима у приватном и јавном сектору (унутрашње узбуњивање) и јавним институцијама (спољно узбуњивање). Лица имају неквалификовано право да бирају између унутрашњих (радно место) и спољних (јавних институција) канала приликом законом заштићеног откривања података.

Закон наводи да су сви послодавци дужни да:

- одреде „овлашћено лице“ које ће примати информације и „водити поступак у вези са узбуњивањем“;
- обавесте све запослене о њиховим правима;
- предузму све мере ради отклањања неправилности у вези са информацијом;
- заштите узбуњиваче од „било какве штетне радње“;
- предузму све мере да се оконча одмазда и отклоне све настале последице;
- заштите идентитет узбуњивача.

Сви послодавци са више од 10 запослених дужни су да усвоје „интерни акт“ којим ће се регулисати поступак унутрашњег узбуњивања, а који мора бити истакнут на видном месту доступном сваком радно ангажованом лицу и, ако је могуће, на интернету. У складу са смерницама из правилника Министарства правде, интерне процедуре морају бити у складу са законом, а не умањивати права гарантована њиме, у супротном су ништаве. Међутим, закон не укључује посебне услове за структурну независност, контролу сукоба интереса или приступ организационом руководству. Закон такође предвиђа спољно узбуњивање надлежном органу. Узбуњивач може изабрати коме ће прво открити информације, унутрашњим или спољним органима.

Препорука: Језик закона требало би да се поштри како би се захтевала усклађеност са правилником Министарства правде који разрађује посебне услове за одговарајуће канале унутрашњег узбуњивања.

6) Лица имају могућност да јавно узбуњују (нпр. путем медија, невладиних организација, јавних састанака, интернет страница) под разумним околностима које не постављају непотребна ограничења том лицу, или које имају ефекат блокирања објављивања информација које захтевају истрагу и корективне мере ради заштите јавног интереса. Ове околности укључују, али се не ограничавају на:

- нечињење дуже од 6 месеци у погледу интерног откривања или 3 месеца у погледу спољног откривања података
- разумно уверење да постоји сукоб интереса или уништавање доказа
- разумно уверење да постоји непосредна опасност по јавно здравље и безбедност
- одмазду која би вероватно настала ако се користе институционални канали.

Према закону, запослени могу заобићи унутрашње и спољне канале и открити информације јавности ако постоји непосредна опасност по живот, јавно здравље и безбедност или животну средину; штета велике размере или уништавање доказа. Они морају поднети пријаве интерно или екстерно пре него што исте јавно објаве. Међутим, не постоји обавезни минимални период чекања за било које заштићено узбуњивање. Ово омогућава већу флексибилност него Директива ЕУ, која у недостатку наведених изузетака захтева нечињење у трајању од најмање три месеца од стране органа у погледу узбуњивања. Српски закон дозвољава ситуацију у којој узбуњивач ујутру подноси пријаву послодавцу или надлежном органу, а ако није уверен да ће откривање података бити решавано на одговоран начин, узбуњивач може изаћи у јавност истог поподнева.

Препорука: Ради потпуне усклађености са Директивом ЕУ, закон би требало изменити тако да узбуњивачу буде потребно само разумно уверење да су испуњене околности које дозвољавају непосредно јавно узбуњивање без претходног унутрашњег или спољног обелодањивања.

7) Узбуњивачи имају право на поверљивост свог идентитета и свих идентификационих података, осим ако се истих одрекну претходним писаним пристанком или ако то захтевају службене истраге или судски поступци.

Закон наводи да лични подаци узбуњивача и сви подаци који се могу користити за откривање идентитета лица морају бити заштићени осим ако се лице одрекне поверљивости. Закон захтева да узбуњивачи буду обавештени када њихов идентитет може бити откривен органима власти и да буду обавештени о својим правима на заштиту сведока. Лични подаци се не смеју откривати особама наведеним у пријави узбуњивача, осим ако то није посебно предвиђено другим законом. Ако се предмет пренесе, оригинални уговор о поверљивости са њим прелази на било ког новог примаоца.

Препорука: Нису потребне никакве измене. Закон је у складу са овим стандардом.

8) Заштита и права проширују се на анонимне узбуњиваче који се накнадно идентификују – са или без њиховог пристанка.

Закон не решава ово питање у потпуности. У њему се наводи да су послодавци и државни органи дужни да поступају по анонимним пријавама, али не укључује изричито права против одмазде анонимним узбуњивачима као што је то наведено у Директиви ЕУ. Не постоји рупа у закону којом анонимност узбуњивача укида могућност да њихова права постану оперативна ако буду откривени и узнемиравани. Међутим, пропуст да се експлицитно укључи заштита у тим околностима могао би изазвати забуну.

Препорука: Закон би требало изменити тако да се анонимним узбуњивачима изричито обезбеде права против одмазде ако касније буду идентификовани.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

9) Пријаве узбуњивања ће се одмах испитати, а запослени ће бити обавештени о истрагама и радњама које су предузете као одговор на њихову пријаву у разумном року.

Закон налаже послодавцима да „без одлагања поступе“ по свим унутрашњим узбуњивањима преко овлашћених лица, најкасније у року од 15 дана, и да обавесте запослене о исходу поступка у року од 15 дана од окончања поступка. Запослени имају право приступа информацијама и списима предмета, као и право да учествују у поступку. Ове одредбе се примењују на спољна узбуњивања органима власти. Ако јавни орган који прими пријаву о узбуњивању није надлежан за поступање по истој, мора је проследити надлежном органу у року од 15 дана и о томе обавестити узбуњивача.

Прописи Министарства правде утврђују правила и дужности овлашћених лица. Закон би требало да пружи посебне информације о улогама и одговорностима за истраживање и поступање по унутрашњим и спољним узбуњивањима.

Препорука: Било директно као део закона или кроз захтеве за прописе Министарства правде, закон би требало ојачати како би:

- узбуњивачима било дато право да учествују у истрази побијањем налаза(?);
- узбуњивачима било дато право да коментаришу коначни исход поступка;
- се обезбедила транспарентност укључивањем свих пријава узбуњивања у јавну евиденцију.

10) Узбуњивачи ће бити заштићени од свих облика одмазде, укључујући, али не ограничавајући се на отпуштање, суспензију, деградацију, казнену трансфер, негативну процену учинка или референцу за запослење, смањење плате, узнемиравање, стављање на црну листу и упућивање психијатру или лекару.

Закон дефинише одмазду као „штетну радњу“ или нечињење којим се запосленом „угрожавају или повређују права“ или којим се та „лица доводе у неповољнији положај“. Штетне радње и нечињења укључују оне који се односе на:

- запошљавање;
- приправнике и волонтере;
- рад ван радног односа;
- образовање, оспособљавање или стручно усавршавање;
- напредовање на послу, оцењивање и стручна звања;
- дисциплинске мере и казне;
- услове рада;
- престанак радног односа;
- зараду и друге накнаде;
- учешће у добити;
- исплату награде и отпремнине;
- дужности и премештај на друго радно место;
- узнемиравање;
- обавезне здравствене прегледе.

Препорука: Нису потребне никакве измене. Закон је у складу са овим стандардом.

11) Терет доказивања је на послодавцу да докаже да све радње предузете против запосленог нису повезане са или подстакнуте узбуњивањем од стране запосленог, његовим разматрањем узбуњивања или помагањем другом лицу у пријављивању узбуњивања. Запослени нису дужни да утврде везу између узбуњивања и радњи које су предузете против њих.

Закон захтева од узбуњивача да прво утврде „вероватноћу“ да су доживели одмазду пре него што се терет доказивања пребаци на послодавца. Ово је на први поглед у нескладу са Директивом ЕУ, која од узбуњивача само тражи да покажу да су извршили заштићено право на говор и да је потом уследила штетна радња. Међутим, српски судови доследно утврђују да је довољно да узбуњивач укаже на те две чињенице. Захваљујући томе, закон се у пракси примењује доследно Директиви. Међутим, било би добро ове судске пресуде унети у законски језик приликом следећих измена закона.

Препорука: Услов да узбуњивач прво утврди „вероватноћу“ одмазде мора бити уклоњен у вези са теретом доказивања узбуњивача, а терет доказивања послодавца проширен како би се утврдило да узбуњивање није ни на који начин повезано са наводном одмаздом.

12) Лица која поднесу пријаву у складу са законом ослобођена су одговорности за грађанске, кривичне или управне радње.

Иако то није посебно наведено, према општој забрани наношења штете узбуњивачима, закон пружа заштиту од грађанске одговорности. Међутим, због фактора надлежности, закон о узбуњивачима не пружа позитивну одбрану од кривичне одговорности. Свакако, кривична одговорност може имати већи ефекат застрашивања од узнемиравања на радном месту или грађанске одговорности.

Препорука: Ради усклађености са Директивом ЕУ, закон би требало експлицитно појаснити како би се узбуњивач заштитио од грађанске одговорности кад год постоји разумно уверење да је обелодањивање потребно ради отклањања кршења, и проширити га тако да обезбеди и ову позитивну одбрану од кривичне одговорности.

13) Узбуњивачи имају право на ефикасан правни лек и правично суђење, претпоставку невиности и право на одбрану, укључујући право на саслушање и право на приступ списима предмета.

Запослени имају право да од суда траже накнаду штете. Тужбе се морају поднети у року од шест месеци од сазнања да је дошло до одмазде, или три године од тренутка када је одмазда извршена. Такве тужбе сматраће се „хитним“. Судије које воде ове поступке морају имати завршену обуку, бити овлашћени и поседовати „посебно знање у области заштите узбуњивача“, у координацији са Правосудном академијом и Министарством правде. У закону је изричито истакнута доступност тренутне привремене помоћи током трајања поступка. Странке у поступку имају могућност вансудског поравнања путем медијације или других споразумних поступака.

Закон је такође неубичајан на негативан начин. Због одлуке Уставног суда по којој није поступљено, нема доступног административног правног лека. Узбуњивачи могу да приступе својим правима само одласком на суд, што многа незапослена лица не могу приуштити.

Препорука: Закон би требало проширити тако да се обезбеде административни правни лекови за лица која не могу приуштити суђење, или која немају потребна средства да се упусте у дуготрајне и тешке правне поступке.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

14) *Права и правни лекови не могу бити ускраћени или ограничени било којим уговором или условом запослења, укључујући арбитражни споразум пре спора. Уговори о раду не могу се користити за спречавање запослених да поднесу или дискутују о подношењу пријаве.*

Закон наводи да је „забрањено спречавање узбуњивања“ и да је било која „одредба општег акта или појединачног акта којом се спречава узбуњивање ништава.“ Закон наводи да процедуре унутрашњег узбуњивања на радном месту не могу умањити или ускратити право на узбуњивање.

Препорука: Нису потребне никакве измене. Закон је у складу са овим стандардом.

15) *Примењиваће се казне за ометање или покушај ометања узбуњивања; одмазду над узбуњивачем или претњу одмаздом; подстицање или одобравање одмазде; покретање злонамерних поступака или радњи против узбуњивача; кршење поверљивости узбуњивача и свесно пријављивање и/или јавно откривање лажних информација.*

Закон обухвата прекршаје и казне, укључујући:

- Новчану казну од 50.000 до 500.000 динара за послодавца са више од десет запослених који:
 - не донесе општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања;
 - тај општи акт не истакне на видном месту.
- Новчану казну од 50.000 до 500.000 динара за послодавца који:
 - не заштити узбуњивача од штетне радње;
 - не отклони последице штетне радње;
 - не обавести све запослене о њиховим правима према закону;
 - не одреди лице овлашћено за пријем информација и вођење поступка у вези са узбуњивањем;
 - у прописаном року не поступи по пријављеним информацијама;
 - у прописаном року не обавести узбуњивача о исходу поступка;
 - не пружи обавештење узбуњивачу о току поступка;
 - не омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета;
 - не дозволи узбуњивачу да учествује у поступку.
- За одговорна лица у правном лицу или државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, новчана казна за ове прекршаје износи од 10.000 до 100.000 динара.
- За предузетнике, казна за ове прекршаје је од 20.000 до 200.000 динара.

Препорука: Нису потребне никакве измене. Закон је у складу са овим стандардом.

16) Лица оштећена или погођена узбуњивањем за које се докаже да је нетачно имаће приступ правним лековима.

Закон изричито забрањује „злоупотребу узбуњивања“, што онемогућава заштиту и допушта одговорност за „откривање информација за које он [или она] зна да су лажне...“.

Препорука: Нису потребне никакве измене. Закон је у складу са овим стандардом.

17) Одређена агенција ће промовисати системе узбуњивања како би неговала позитивне ставове јавности и олакшала узбуњивање.

Закон не решава ово одређено питање. Иако постоји опсежна јавна едукација о узбуњивању, она није институционализована законом. Ако узбуњивачи не могу добити смернице о томе како ефикасно да остваре своја права, то ће нарушити способност закона да направи разлику. Поред тога, узбуњивачи могу ненамерно преузети одговорност или изгубити заштиту јер не разумеју одредбе и ограничења.

Препорука: Закон би требало проширити тако да се осигура да одређена агенција буде задужена за давање смерница о одредбама закона и како их правилно примењивати.

18) Одређена агенција ће пружати помоћ у откривању података и заштити од одмазде путем давања бесплатних информација и савета о правима, каналима пријављивања, контакт особама, поступцима, правним лековима и заштити од одмазде.

Свака институција обухваћена законом има ову одговорност, која се дистрибуира кроз институционални „акт“ и спроводи га овлашћено лице. Међутим, без организационе независности, постоји сукоб интереса у случају када институција која је оптужена за прекршај даје смернице онима који је желе оспорити.

Препорука: Закон би требало да одреди независну агенцију која ће пружити помоћ узбуњивачима у вези са правилним поступањем у складу са њиховим питањима.

19) Правна помоћ је доступна у поступцима заштите од одмазде, кривичним поступцима и прекограничним грађанским поступцима.

Закон не уређује посебно ово питање, али је правна помоћ генерално доступна у Србији. Закон предвиђа накнаду адвокатских трошкова за узбуњиваче који победе у судском поступку.

Препорука: Закон треба појаснити тако да се општа доступност правне помоћи примењује на случајеве узбуњивања.

20) Одређена агенција ће надzirати откривање и заштиту механизма узбуњивања; идентификовати и настојати да отклони све недостатке или неефикасности и одржавати и годишње објављивати анонимизоване податке о броју и врстама узбуњивачких пријава, захтевима за заштиту од одмазде и успешним предметима, , разлозима одбијања заштите од одмазде и исходима случајева.

Инспекција рада и Управна инспекција одговорне су за праћење примене закона, у складу са законом којим је сваки од наведених органа установљен.

Министар правде је одговоран за и издао је правилник са процедурама које покривају:

- унутрашње узбуњивање,
- именовање овлашћених лица на радним местима, и
- друга питања која се тичу унутрашњег узбуњивања на радним местима са више од десет запослених.

Међутим, у овом стандарду не постоје захтеви за јавним извештавањем о одређеним подацима, као што су број примљених пријава о узбуњивању, истрага и поступака покренутих као резултат таквих узбуњивања и њихови исходи, процењена финансијска штета и надокнађени износи. Не постоје одредбе о транспарентности исхода судских пресуда.

Препорука: Закон би требало појаснити тако да се од управних органа захтева да доставе посебне податке у овом стандарду, а да јавна евиденција обухвати и исходе судских поступака.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

21) Јавни, транспарентан преглед закона и политика и све потребне реформе биће спроведене најмање сваке три године.

Закон не уређује посебно ово питање, што је од суштинске важности јер није могуће усавршити законе без лекција научених из искуства у њиховој примени.

Препорука: Закон би требало да захтева да Министарство правде сваке три године поднесе извештај о ефикасности закона у постизању његових циљева. Извештај треба да садржи посебне препоруке за унапређење закона.

САЖЕТАК:

Српски закон има бројне позитивне одредбе које су дословно или у суштини у складу са најосновнијим стандардима консензуса, укључујући:

- широк опсег заштићених лица који укључује лица која врше истраживање у припреми за узбуњивање, помажу или су повезани са узбуњивачима или откривају заштићене информације као део радних дужности; и који се проширује изван нормалних граница како би се заштитили грађани погођени прекршајем, корпорације и невладине организације;
- широк опсег тема прихватљивих за заштићени говор;
- језик еквивалентан стандарду „разумног уверења“;
- слободу избора између унутрашњих и спољних канала за иницијално откривање података;
- слободу јавног изражавања без временских одлагања након иницијалног узбуњивања;
- контроле на унутрашњим и спољним каналима узбуњивања који омогућавају узбуњивачу да учествује у поступку и има увид у списе како би пратио истрагу;
- најбоља права на поверљивост у пракси;
- свеобухватну заштиту од забрана изношења информација;
- приступ суду ради независног судског поступка кроз приоритетне поступке, које воде судије овлашћене и обучене у области узбуњивања;
- нагласак на привременој помоћи док су судски спорови у току;
- правне лекове који елиминишу директне и индиректне ефекте одмазде;
- свеобухватан опсег дисциплинске одговорности; и
- накнаде према постојећем закону.

Ово је закон који је у великој мери у складу са Препоруком Савета Европе. У недавној студији Пројекта за одговорну власт – Међународне адвокатске коморе (*Government Accountability Project - International Bar Association study*) закључено је да ниједан национални закон о узбуњивачима није снажнији од српског у погледу усклађености са најбољим глобалним консензусом у пракси. Међутим, он је усвојен пре Директиве ЕУ, која је направила јединствен напредак у погледу права узбуњивача у одређеним областима. Ради свеобухватне усклађености са новим захтевима Директиве ЕУ, закон се мора ажурирати у погледу одређених детаља, јер:

- не штити од кривичне одговорности;
- захтева од узбуњивача да утврди вероватноћу одмазде пре него што се терет доказивања пребаци;
- не укључује административни правни лек за оне који не могу приуштити суђење;
- не укључује сталну структуру јавне едукације о закону;
- не обезбеђује транспарентност судских одлука; и
- не укључује периодичне обавезне прегледе како би се поступило на основу научених лекција.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Прилог 1: Методологија Анализе недостатака закона о заштити узбуњивача на Западном Балкану и у Молдавији

Од 2013. одређени закони о заштити узбуњивача или законске одредбе донети су у Албанији, Босни и Херцеговини, Косову*, Молдавији, Црној Гори, Северној Македонији и Србији. Према овим законима и одредбама, запослени у свим овим надлежностима пријавили су криминал, корупцију, претње по јавно здравље или друга питања својим надзорницима, јавним властима, невладиним организацијама, медијима и широј јавности.

Анализа усклађености упоређује законе у седам надлежности са Препоруком Савета Европе о заштити узбуњивача (у даљем тексту: Препорука СЕ) и Директивом ЕУ о заштити лица која пријављују кршење права Уније (у даљем тексту: Директива ЕУ). У ту сврху, двадесет један кључни стандард издвојен је из Препоруке СЕ и Директиве ЕУ. Анализа усклађености процењује у којој мери је сваки стандард укључен у законе. Кроз ову квантитативну процену идентификовани су општи и посебни недостаци у законским одредбама, а за сваку надлежност развијене су препоруке за побољшање.

Резултати анализе усклађености и препоруке пружиће основу за даље заговарање, изградњу капацитета и подизање свести јавности у циљу побољшања политика и система узбуњивача у седам надлежности. Ове активности ће укључивати представљање резултата и повезаних материјала путем Секретаријата РАИ-а и других догађаја, обуке за више заинтересованих страна, мисија изградње капацитета, платформе за учење Секретаријата РАИ-а, кампање за едукацију грађана и учешћа невладиних организација.

Кључни стандарди за поређење:

- 1) Закон се примењује на све запослене и раднике у јавном и приватном сектору, укључујући извођаче, приправнике, волонтере, запослене са скраћеним радним временом, привремене запослене, кандидате за посао, бивше запослене и чланове управљачког тела.
- 2) Узбуњивање укључује корупцију; подмићивање; кршење јавног права; кршења људских права; финансијски криминал и преваре; ризике за потрошаче, јавно здравље, безбедност и животну средину и друге прекршаје и ризике који угрожавају јавни интерес или се њега тичу.
- 3) Да би се квалификовало за заштиту, лице мора имати разумно уверење, сумњу или основу да верује да су пријављени подаци тачни. Узбуњивачи неће бити подвргнути тестовима „добре вере“ или „мотивације“. Од лица се не захтева да докаже да је дошло до кршења, нити из његове пријаве мора да проистекне истрага, гоњење или други поступак.
- 4) Заштита се не губи за нетачне пријаве ако је лице искрено погрешило и веровало да су информације тачне. Претпоставља се да људи имају разумно уверење, осим ако није доказано другачије.
- 5) Јасни канали узбуњивања, именоване особе за контакт и одређене процедуре праћења морају постојати на радним местима у приватном и јавном сектору (унутрашње узбуњивање) и јавним институцијама (спољно узбуњивање). Људи имају неквалификовано право да бирају између унутрашњих (на радном месту) и спољних (јавних институција) канала приликом законом заштићеног откривања података.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

- 6) Људи имају могућност да јавно узбуњују (нпр. путем медија, невладиних организација, јавних састанака, интернет страница) под разумним околностима које не постављају непотребна ограничења за особу, или које имају ефекат блокирања објављивања информација које захтевају истрагу и корективне мере ради заштите јавног интереса. Ове околности укључују, али се не ограничавају на:
 - a. нечињење дуже од 6 месеци у погледу интерног откривања или 3 месеца у погледу спољног откривања података
 - b. разумно уверење у сукоб интереса или уништавање доказа
 - c. непосредну опасност по јавно здравље и безбедност
 - d. одмазду која би вероватно настала ако се користе институционални канали.
- 7) Узбуњивачи имају право на поверљивост свог идентитета и свих идентификационих података, осим ако се истих одрекну претходним писаним пристанком или ако то захтевају службене истраге или судски поступци.
- 8) Заштита и права проширују се на анонимне узбуњиваче који се накнадно идентификују – са или без њиховог пристанка.
- 9) Пријаве ће се одмах испитати, а запослени ће бити обавештени о истрагама и радњама које су предузете као одговор на њихову пријаву у разумном року.
- 10) Узбуњивачи ће бити заштићени од свих облика одмазде, укључујући, али не ограничавајући се на отпуштање, суспензију, деградацију, казниени трансфер, негативну процену учинка или референцу за запослење, смањење плате, узнемиравање, стављање на црну листу и упућивање психијатру или лекару.
- 11) Терет доказивања је на послодавцу да докаже да све радње предузете против запосленог нису повезане са или подстакнуте узбуњивањем од стране запосленог, његовим разматрањем узбуњивања или помагањем другом лицу у пријављивању. Запослени нису дужни да утврде везу између узбуњивања и радњи које су предузете против њих.
- 12) Лица која поднесу пријаву у складу са законом ослобођена су одговорности за грађанске, кривичне или управне радње.
- 13) Узбуњивачи имају право на ефикасан правни лек и правично суђење, претпоставку невиности и право на одбрану, укључујући право на саслушање и право на приступ списима предмета.
- 14) Права и правни лекови не могу бити ускраћени или ограничени било којим уговором или условом запослења, укључујући арбитражни споразум пре спора. Уговори о раду не могу се користити за спречавање запослених да поднесу или дискутују о подношењу пријаве о узбуњивању.
- 15) Примењиваће се казне за ометање или покушај ометања узбуњивања; одмазду узбуњивача или претњу одмаздом; подстицање или одобравање одмазде; покретање злонамерних поступака или радњи против узбуњивача; кршење поверљивости узбуњивача и свесно пријављивање и/или јавно откривање лажних информација.
- 16) Лица оштећена или погођена узбуњивањем за које се доказало да је свесно нетачно имаће приступ правним лековима.

- 17) Одређена агенција ће промовисати системе узбуњивања како би неговала позитивне ставове јавности и олакшала узбуњивање.
- 18) Одређена агенција ће пружати помоћ у откривању података и заштити од одмазде путем давања бесплатних информација и савета о правима, каналима пријављивања, контакт особама, поступцима, правним лековима и заштити од одмазде.
- 19) Правна помоћ је доступна у поступцима заштите од одмазде, кривичним поступцима и прекограничним грађанским поступцима.
- 20) Одређена агенција ће надzirати откривање и заштиту механизма узбуњивања; идентификовати и настојати да отклони све недостатке или неефикасности и одржавати и годишње објављивати анонимне податке о броју и врстама пријава о узбуњивању, захтевима и одобрењима заштите од одмазде, разлозима одбијања заштите од одмазде и исходима случајева.
- 21) Јавни, транспарентан преглед закона и политика и све потребне реформе биће спроведене најмање сваке три године.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Прилог 2: Препорука Савета Европе

Препорука [CM/Rec \(2014\) 7](#) Комитета министара државама чланицама о заштити узбуњивача

(Усвојена од стране Комитета министара 30. априла 2014, на 1198. састанку заменика министара)

Комитет министара, у складу са условима члана 15.6 Статута Савета Европе,

Имајући на уму то да је циљ Савета Европе постићи веће јединство међу његовим чланицама, *inter alia*, ради заштите и остварења идеала и начела који представљају њихово заједничко наслеђе;

Узимајући у обзир то да подстицање усвајања заједничких правила у правним питањима може допринети остваривању горе наведеног циља;

Поново потврђујући да су слобода изражавања и право да се затраже и добију информације основа функционисања праве демократије;

Схватајући да појединци који поднесу пријаву или открију информације о претњама или штетним радњама нанетим јавном интересу („узбуњивачи“) могу допринети јачању транспарентности и демократској одговорности;

Узимајући у обзир то да адекватно поступање послодаваца и овлашћених органа при откривању информација у јавном интересу олакшава предузимање активности ради уклањања последица претњи или штетних радњи;

Имајући у виду Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (серија европских уговора - ETS бр. 5) и релевантну судску праксу Европског суда за људска права, нарочито у вези са чланом 8 (Право на поштовање приватног и породичног живота) и чланом 10 (Слобода изражавања), као и Конвенцију за заштиту лица у погледу аутоматске обраде података о личности (ETS бр.108);

Имајући у виду Програм акције против корупције Савета Европе, Кривичноправну конвенцију о корупцији Савета Европе (ETS бр.173) и Грађанскоправну конвенцију о корупцији Савета Европе (ETS бр.174) и, нарочито, чланове 22 и 9 ових конвенција (тим редом), као и рад Групе држава против корупције (GRECO);

Узимајући у обзир Резолуцију 1729 (2010) Парламентарне скупштине у којој Скупштина позива државе чланице да преиспитају своје прописе о заштити узбуњивача следећи низ смерница;

Узимајући у обзир зборник најбољих пракси и смерница у погледу прописа о заштити узбуњивача који је саставила Организација за економску сарадњу и развој (OECD) на захтев лидера групе 20 индустријски најразвијенијих земаља (G20) на самиту у Сеулу новембра 2010. године;

Узимајући у обзир то да је потребно подстаћи усвајање националних оквира у државама чланицама за заштиту узбуњивача, заснованих на сету заједничких начела,

Препоручује државама чланицама да имају успостављен нормативни, институционални и правосудни оквир за заштиту појединаца који у контексту свог радног односа подносе пријаве или откривају информацију о претњама или штетним радњама нанетим јавном интересу. У ту сврху, додаток овој препоруци поставља низ начела којима ће се државе чланице водити приликом преиспитивања својих



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

националних закона или приликом увођења прописа и уредби или доношења амандмана, уколико је то неопходно и одговарајуће у контексту њихових правних система.

У мери у којој су радни односи уређени колективним уговорима о раду, државе чланице могу применити ову препоруку и начела садржана у додатку у оквиру таквих уговора.

НАЧЕЛА

Дефиниције

У смислу ове препоруке и њених начела:

- a. „узбуњивач“ је било које физичко лице које поднесе пријаву или открије информацију о претњама или штетној радњи нанетој јавном интересу у контексту свог радног односа, било да је у питању јавни или приватни сектор;
- b. „пријављивање или откривање информације у јавном интересу“ је пријављивање или откривање информације о чињењу и нечињењу које представља претњу или штетну радњу нанету јавном интересу;
- c. „узбуњивање“ је пријављивање, било унутрашње у оквиру организације или предузећа, или спољном органу;
- d. „откривање информације“ је обелодањивање информације у јавности.

I. Материјални опсег

1. Национални нормативни, институционални и правосудни оквир, укључујући, по потреби, колективне уговоре о раду, требало би да буде осмишљен и развијен тако да олакша пријављивање и откривање информације у јавном интересу успостављањем правила за заштиту права и интереса узбуњивача.
2. Иако је на државама чланицама да утврде шта је у јавном интересу у сврху имплементације ових начела, државе чланице би требало јасно да дефинишу опсег националног оквира, који би, барем, требало да обухвата кршења закона и људских права, као и ризике по јавно здравље, безбедност и по животну средину.

II. Лични опсег

3. Лични опсег националног оквира треба да обухвати све појединце који раде у јавном или приватном сектору, без обзира на природу њиховог радног односа и да ли су плаћени или не.
4. Национални оквир би такође требало да обухвата појединце чији је радни однос окончан и, можда, тек треба да почне, у случајевима када је информација о претњи или штетној радњи нанетој јавном интересу добијена током процеса запошљавања или других предуговорних фаза преговора.
5. Посебан систем или правила, укључујући измењена права и обавезе, могу се применити на информацију која се односи на националну безбедност, одбрану, обавештајне податке, јавни ред или међународне односе државе.
6. Ова начела не доводе у питање већ успостављена и призната правила заштите правних и других професионалних привилегија.

III. Нормативни оквир

7. Нормативни оквир би требало да одражава свеобухватан и кохерентан приступ олакшавању пријављивања и откривања информације у јавном интересу.
8. Ограничења и изузеци у правима и обавезама било ког лица у вези са пријављивањем и откривањем информације у јавном интересу не би требало да буду већи него што је неопходно и, у сваком случају, не смеју бити такви да поништавају циљеве начела изнетих у овој препоруци.
9. Државе чланице треба да осигурају постојање ефикасног механизма или механизма за поступање по пријављивању и откривању информације у јавном интересу.
10. Свако лице које је директно или индиректно оштећено услед пријављивања или откривања нетачне или обмањујуће информације треба да има заштиту и правне лекове који су му на располагању према правилима општег права.
11. Послодавац не треба да буде у могућности да се позива на правне или уговорне обавезе појединца како би спречио ту особу да пријави или открије информацију у јавном интересу, нити да казни ту особу због тога.

IV. Канали за пријављивање и откривање информација

12. Национални оквир треба да негује окружење које подстиче пријављивање и откривање информације на отворен начин. Појединци треба да се осећају безбедно да слободно изражавају забринутост у погледу јавног интереса.
13. Требало би успоставити јасне канале за пријављивање и откривање информације у јавном интересу, а приступ тим каналима треба олакшати одговарајућим мерама.
14. Канали за пријављивање и откривање информације обухватају:
 - пријављивање унутар организације или предузећа (укључујући и особама одређеним за примање пријава у поверењу);
 - пријављивање надлежним јавним регулаторним телима, органима за спровођење закона и надзорним органима;
 - откривање информације јавности, на пример новинару или народном посланику.

Појединачне околности сваког случаја ће одређивати најприкладнији канал.

15. Послодавце треба подстаћи да уведу унутрашње процедуре пријављивања.
16. Раднике и њихове представнике треба консултовати о предлозима за успостављање процедура унутрашњег пријављивања, по потреби.
17. По правилу, треба подстицати унутрашње узбуњивање и пријављивање надлежним јавним регулаторним телима, органима за спровођење закона и надзорним органима.

V. Поверљивост

18. Узбуњивачи треба да имају право на очување поверљивости свог идентитета, у складу са гарантовањем права на правично суђење.

VI. Поступање по пријављивању и откривању информације

19. Пријављивање и откривање информације у јавном интересу од стране узбуњивача требало би одмах испитати, а по потреби, послодавац и одговарајуће јавно регулаторно тело, орган за спровођење закона или надзорни орган треба да поступају на ефикасан и делотворан начин у складу са резултатима тих испитивања.
20. Особа којој је пријава поднета, по правилу, треба да обавести узбуњивача који изврши унутрашње пријављивање о радњама које су предузете као одговор на пријаву.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

VII. Заштита у случају одмазде

21. Узбуњиваче треба заштитити од одмазде у сваком облику, било директно или индиректно, од стране послодавца и особа које раде за послодавца или делују у његово име. Облици такве одмазде могу укључивати отпуштање, суспендовање, назадовање, губитак могућности напредовања, казнене премештаје на друго радно место и смањења или одбитке од плате, узнемиравање или друго казнено или дискриминаторно поступање.
22. Заштита не треба да се изгуби само на основу тога што је лице које је извршило пријављивање или откривање информације погрешило у погледу њиховог значаја, или се уочена претња јавном интересу није остварила, под условом да је лице основано веровало у тачност информације.
23. Узбуњивач треба да има право да у одговарајућим грађанским, кривичним или управним поступцима изнесе чињеницу да је пријављивање или откривање информације извршено у складу са националним оквиром.
24. Тамо где је послодавац успоставио унутрашњи систем пријављивања, а узбуњивач је открио информацију јавности без прибегавања систему, то се може узети у обзир при одлучивању о правним лековима или степену заштите који ће бити пружени узбуњивачу.
25. У судским поступцима који се односе на штетну радњу коју је узбуњивач претрпео и под условом да он/она докаже да основано верује да је штетна радња била одмазда због подношења пријаве или откривања информације, на послодавцу је да утврди да штетна радња није тиме мотивисана.
26. Привремена помоћ до окончања грађанског поступка треба да буду доступне лицима која су била жртве одмазде због тога што су извршиле пријављивање или откривање информације у јавном интересу, посебно у случајевима губитка запослења.

VIII. Савети, подизање свести и процена

27. Национални оквир треба широко промовисати како би се развили позитивни ставови у јавности и професијама и како би се олакшало откривање информације у случајевима када је угрожен јавни интерес.
28. Треба размотрити могућност бесплатног приступа информацијама и саветима о поверљивости за лица која размишљају о подношењу пријаве или откривању информације у јавном интересу. Треба идентификовати постојеће структуре које могу пружити такве информације и савете, а податке о њима треба учинити доступним широј јавности. По потреби, и где је то могуће, могу бити опремљене друге одговарајуће структуре како би испуниле ову улогу, или се могу створити нове структуре.
29. Национални органи треба да раде периодичне процене ефикасности националног оквира.

Прилог 3: Право на слободу говора у Директиви Европске уније о заштити узбуњивача

Директива Европске уније о узбуњивачима из децембра 2019. увела је нову еру најбољих пракси из области права на слободу говора на континенту, и поставља темпо за слободу изражавања на глобалном нивоу. Доле наведени преглед даје сажетак напретка у кључним одредбама, уз упућивање на уводну изјаву која пружа више детаља за тумачење општег језика, по потреби.

Ко је заштићен? Директива помаже већем броју људи и институција од већине ранијих закона или политика о узбуњивачима. Осим запослених, штити синдикате, организације цивилног друштва или лица која им помажу или су повезана са њима, привредна друштва у којима раде, акционаре, добављаче, консултанте и samozапослене. Штити оне који су повезани са узбуњивачима или им помажу. Иако директива подстиче употребу формалних институционалних канала, на основу контекста не постоје ограничења. (Чланови 4, 19). У уводној изјави, у ставу 62, објашњава се да је говор заштићен када је део радних обавеза: „Ова Директива такође треба да одобри заштиту тамо где право Уније или национално право захтева од лица која врше пријављивање да се поднесу пријаву надлежним националним органима, на пример у оквиру својих радних задатака и обавеза или зато што је кршење поверљивости кривично дело.“

Забрана коришћења рупа у закону у вези са узнемиравањем на радном месту: Осим за поступке националне безбедности који су првенствено ван надлежности ЕУ, Директива забрањује било какво чињење или нечињење које наноси штету, било да је директна, индиректна, забрањена, предузета, препоручена или чак толерисана (чиме се усваја начело управљачке дужности да спречи одмазду). (Члан 19)

Заштита од грађанске и кривичне одговорности: Директива пружа афирмативну одбрану која поништава кривичну или грађанску одговорност када узбуњивач „основано верује да је пријављивање или јавно откривање информације било неопходно за откривање кршења ове директиве“. Једини изузетак је тамо где је кривично дело било независно од откривања узбуњивача, попут провале и уласка у просторије организације. [Чланови 21 (2-3), 21 (7)]

Стандард за заштићени говор: За остваривање права на заштиту узбуњивачима је потребно само основано веровање да је њихово откривање истинито и релевантно. Многи други закони захтевају од њих да основано верују да је наводни преступник заиста крив, а не само да основано верују да пријављују једино доказе о повреди дужности. Реалнији стандард Директиве ЕУ даје им значајну предност. [Члан 6.1 (a)]

Обавезан редослед пријављивања путем канала: Пре него што могу да открију информацију јавности, узбуњивачи морају да изврше или унутрашње пријављивање установи у којој раде, или спољашње, овлашћеном органу. Одлагања у погледу слободе изражавања у јавности смањена су на три месеца, јер узбуњивач има избор да изврши спољашње пријављивање (овлашћеном органу) без претходног унутрашњег пријављивања. Међутим, директива снажно охрабрује узбуњиваче да прво изврше пријављивање у организацији у којој раде, тако да установе имају прво прилику да исправе своје недостатке. (Чланови 7, 10, 15)



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Унутрашњи канали узбуњивања: Ово су канали где је узбуњивач запослен, или где се наводно догодила повреда дужности, за оне узбуњиваче који немају послодавца, попут акционара или добављача. У уводној изјави се објашњава да унутрашњи канали морају бити ослобођени сукоба интереса, у њима мора радити обучено особље и треба да их води службеник који подноси извештај директно шефу организације. Ово ће повећати легитимитет и спречити такозвано уверљиво порицање од стране руководства. (Чланови 8, 9)

Спољашњи канали узбуњивања: Ово су канали где узбуњивач може да поднесе заштићену пријаву државним органима надлежним да истраже или нареду корективне мере у вези са наводним повредама дужности, са еквивалентним структурним захтевима као и за унутрашње канале. (Чланови 11-13)

Поступање по откривању информације: Узбуњивачи имају право на пријем своје пријаве, накнадни састанак на захтев и накнадне смернице у року од три месеца, што се по потреби може продужити на шест месеци. (Чланови 8-9, 11-13)

Поверљивост: Директива је беспрекорна, штити од објављивања идентификационих података без претходног пристанка и захтева обавештавање унапред када изложеност није дискрециона. [Чланови 16, 23.1(d)]

Анонимна откривања информације: Иако су обавезне накнадне радње дискреционе, оне се рачунају као откривања информације која испуњавају услове за заштиту ако је узбуњивач идентификован. Ово ствара суптилно, али врло моћно оружје против слабости претходне изложености преступницима и рањивости од одмазде које су својствене вишестепеном пријављивању. [Члан 6 (3)]

Терет доказивања за запослене - случај prima facie: Узбуњивачи подnose свој терет и постоји претпоставка одмазде ако докажу да су се бавили заштићеним активностима, те да су тада претрпели штету. Терет доказивања тада прелази на послодавца. Већина закона захтева да узбуњивач докаже и pexus, или освету, везу између заштићене активности и штете. Ово узбуњивачима даје још једну значајну предност. [Члан 21 (5)]

Обрнути терет доказивања за послодавца: Ако запослени докаже случај prima facie, терет доказивања прелази на послодавца, како би показао да наводна одмазда није заснована на узбуњивању. У уводној изјави која објашњава како применити ово начело наводи се да послодавац мора доказати да наводна одмазда у предмету „није ни на који начин повезана“ са пријавом узбуњивача или откривањем информације. [Члан 21.5, уводна изјава (93)]

Судски поступак: Узбуњивачи имају приступ суду ради остваривања својих права. Иако неформални правни лекови треба да буду доступни онима који не могу приуштити судски поступак, ово је најбољи прописани поступак у пракси да би се омогућило поштовање права. Правосудни форуми су по правилу независнији од политичког притиска у односу на управне органе. (Члан 21,7)

Забрана изношења информација (Anti-gag): Директива је јасна да права на слободу говора поништавају било која друга ограничења и претње из уговора о поверљивости, уговора, утврђених пословних тајни, закона о заштити података, кршења ауторских права, или све шири списак грађанских и кривичних спорова због кршења уговора, или то што је узбуњивач прибавио доказе крађом имовине организације, чак и ако докази нису повезани са дужностима узбуњивача. Једини изузеци су независна кривична дела попут провале. [Чланови 21 (2-7)]

Прибављање права: Директива предвиђа правну помоћ у кривичним и прекограничним грађанским поступцима. [Члан 20 (ц)]

Привремена помоћ: Уводна изјава Директиве ово наводи као приоритет у спровођењу, што је, иако уопштено, најзначајније начело како би закон донео побољшање. [Члан 21 (б), уводна изјава (93)]

Ефикасни правни лекови: Узбуњивачи не могу „изгубити победом“ са правним лековима Директиве. Они имају право да буду обештећени уз гарантовано враћање на посао и исплату накнаде штете. [Члан 21 (8)]

Одговорност: Директива намеће кривичне, грађанске или административне санкције онима који чине одмазду или крше захтеве Директиве у погледу примене њених одредби, заштите поверљивости или спречавања одмазде. Казна за узбуњивање ограничена је на свесно лажне изјаве, са забраном казни које би створиле ефекат застрашивања. (Члан 23)



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији

Анекс 4: Речник појмова

Обавеза говора: саопштавање заштићених информација као део радних обавеза.

Терет доказивања за запосленог: захтев доказивања да запослени докаже *prima facie*, или правно поуздан, случај одмазде. Према Директиви ЕУ, то значи доказивање заштићеног говора (пријављивање или откривање) и накнадне штетне радње од стране послодавца. Запослени нема никакав терет доказивања везе између откривања информације и чињења послодавца - само тога да је запослени открио информацију и да је дошло до штетне радње.

Обрнути терет доказивања за послодавца: Докази које послодавац мора предочити да би се успешно бранио од тужбе за одмазду након што узбуњивач испуни свој терет доказивања. Према Директиви ЕУ, ово захтева доказивање да узбуњивање није ни на који начин повезано са наводном одмаздом.

Именовани службеник/овлашћено лице: Лице одговорно за примање и поступање по информацији коју открива узбуњивач путем унутрашњег канала послодавца.

Спољашње откривање информације или пријављивање: Узбуњивање владиној канцеларији која је надлежна да истражи или поступи по наводној повреди дужности.

Унутрашње откривање информације или пријављивање: Узбуњивање именованом службенику у установи у којој запослени ради.

Јавно откривање информације или пријављивање: Узбуњивање невладиног сектора, попут грађанских организација, синдиката или медија.

Основано уверење: Стандард да лице које открије информацију или изврши узбуњивање буде заштићено законом о узбуњивачима. Према најбољим праксама, то значи да је узбуњивач искрено веровао у истинитост својих сумњи, и да би у њих поверовале и његове колеге. Заштита се не губи због нетачних откривања информације учињених ненамерном грешком.

Помоћ: Систем за уклањање директних или индиректних последица одмазде.

Правни лек: Конкретна компензација која је одређена као помоћ, као одговор на одмазду.

Одмазда: Штетне радње које послодавац прети да ће предузети или их предузима према лицу, када се сматра да лице извршава пријављивање или ће тек извршити, или је повезано са лицем које пријављује сумњу на незаконитост, корупцију или другу повреду дужности, или радњу која угрожава јавни интерес, како је наведено у ЕУ Директиви.


Узбуњивач: Физичко лице на које утиче институција, а најчешће запослени, који преноси информације, доказе или забринутост поткрепљене основаним уверењем о незаконитости, корупцији или другој повреди дужности, или радњи која угрожава јавни интерес, како је наведено у Директиви ЕУ.



Овај пројекат финансира
Европска унија

Прекидање тишине

Оснаживање политике и културе узбуњивања
на Западном Балкану и у Молдавији



Секретаријат Регионалне антикорупцијске иницијативе (РАИ) је међувладина регионална организација која се бави искључиво питањима борбе против корупције и са својом посвећеношћу и професионализмом ради на пољу превенције и борбе против корупције, пружајући заједничку платформу за дијалог, размену знања и најбоље праксе у борби против корупције у Југоисточној Европи.

www.rai-see.org

Заједно тражимо боља решења.