

343.85:343.352(497.11)
342.726-057.1:343.353(497.11)

**ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА - ПОТРЕБА ДОНОШЕЊА И ЦИЉ
ПРАВИЛНИКА О ПРОГРАМУ СТИЦАЊА ПОСЕБНИХ ЗНАЊА У ВЕЗИ СА
ЗАШТИТОМ УЗБУЊИВАЧА**

Мр Весна Билбија*

Апстракт:

Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције и Законом о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, Република Србија се обавезала да на свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање. Опредељење Републике Србије за одлучну борбу против корупције које подразумева стварање уређеног нормативног оквира, системску изградњу и јачање институција као предуслов за ефикасну борбу против корупције, потврђено је доношењем Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом.

На послетку, Народна скупштина Републике Србије усвојила је 25. новембра 2014. године дуго најављивани Закон о заштити узбуњивача. Закон је објављен у Службеном гласнику РС", бр. 128/2014, ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, а примењује се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу. Прецизније, Закон о заштити узбуњивача се примењује од 05. јуна 2015. године.

Министар правде је на основу чл. 17. и чл 25. ст 3. Закона о заштити узбуњивача донео следеће подзаконске акте: Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених и Правилник о Програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача.

У поводу стицања посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача, Министар правде донео је подзаконски акт којим је уређен Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача који има за циљ да судије добију додатна теоријска и практична знања из области узбуњивања и заштите права узбуњивача и стекну вештине потребне за стручно и ефикасно суђење у поступцима у вези

* Магистар, Јавно предузеће „Пошта Србије“, Арбитар/миритељ код Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, е-маил: vesna_bilbija@yahoo.com.

са заштитом узбуњивача, као и да добију и потребна стручна знања из других области која ће им помоћи да боље разумеју појам узбуњивања и штетне последице које трпи узбуњивач, односно лице које има право на заштиту као узбуњивач.

Без протекла времена, оцена домашаја његових одредби је у домену (неправедног) нагађања, али додатна теоријска и практична знања из области узбуњивања и заштите права узбуњивача, доприносе бољој симбиози теорије и практичне примене знања у конкретним професионалним ситуацијама.

Кључне речи: узбуњивање, узбуњивач, заштита узбуњивача, закон, правилник.

Увод

Упоредно право протеклих неколико деценија све већу пажњу посвећује заштити узбуњивача (енг. *Whistleblower*) и признању права запосленог на “дување у пиштаљку” (енг. *Right to whistleblow*)¹. Посебна заштита је неопходна како би се подстакли запослени на борбу против корупције, на заштиту јавног интереса, који је и правно и морално супериорнији у односу на приватни интерес (добит) послодавца². Другим речима, заштита узбуњивача-запосленог је вид охрабтивања културе отворености организација (послодавца), доброг управљања, наменског коришћења средстава (посебно у јавном сектору), законитости пословања и рада послодавца, те заштите јавног интереса. Организациона култура налаже да се не сме толерисати спровођење злостављања узбуњивача (*victimisation for whistleblowing is not tolerated*), због чега је у упоредном праву последњих пар деценија дошло до законског уређивања посебне заштите узбуњивача-запослених, нпр. америчко, британско, холандско, јужноафричко законодавство³. У транзиционом друштву као што је случај наше, један од највећих проблема је проблем корупције, а Закон о заштити узбуњивача је, према речима предлагача, такав да, са једне стране, пружа заштиту лицима која пријављују сумњу на корупцију у пуном обиму, а са друге, њиме се, на посредан начин, штити јавни интерес, кроз заштиту оних који корупцију пријављују.

У периоду пре доношења Закона, одређена питања из области заштите узбуњивача била су парцијално регулисана.

¹ О заштити запосленог узбуњивача у упоредном праву видети више: Бранко Лубарда, Посебна заштита запосленог узбуњивача, *Правни живот*, бр. 11/2011., стр. 439-449.

² *Ibid.* стр. 442.

³ *Ibid.* стр. 443.

Као закон којим се уређују права и дужности државних службеника и поједина права и дужности намештеника, Закон о државним службеницима⁴, садржи одредбе којима у одређеној мери уређује област заштите узбуњивача. Тако, одредбе чл. 23 регулишу чување службене и друге тајне, док је одредбама чл. 23а прописана дужност обавештавања о сумњи постојања корупције. Наиме, државни службеник или намештеник је дужан да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради, а заштиту у складу са законом ужива од дана подношења писменог обавештења.

Потом, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁵, у одредбама чл. 38, који носи назив "овлашћено лице органа власти и заштита информација од јавног значаја", прописује, између осталог, да се не може позвати на одговорност, нити трпети штетне последице запослени у органу власти који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ на основу поменутог закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу истог закона, под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти. Запослени има право на заштиту под условом да је имао разлога да верује у тачност информације, да није тражио нити примио неку корист у вези са омогућавањем приступа информацији, као и да је пре него што је омогућио приступ информацији, обавестио о неправилностима надлежно лице у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности. Запослени који супротно наведеном буде позван на одговорност или претрпи какву штету, има право на накнаду штете од органа власти у којем је запослен итд.

У практичној примени, од највећег значаја био је рад Агенције за борбу против корупције која је пружала у одређеним ситуацијама заштиту кроз давање "статуса узбуњивача", а сходно одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције⁶, и нарочито одредбама Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију⁷. Између осталог, заштита од одмазде, обустава од заштите и одговорност руководиоца за одмазду прописани су одредбама чл. 8-15 Правилника. Одмазда је Правилником дефинисана као свако чињење или нечињење према узбуњивачу које доводи до штетних последица у виду психичког или физичког узнемиравања или злостављања; покретања

⁴ "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

⁵ "Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

⁶ "Сл. гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011-одлука УС, 67/2013-одлука УС, 112/2013-аутентично тумачење и 8/2015-одлука УС.

⁷ "Сл. гласник РС", бр. 56/2011, даље у тексту и у фуснотама: Правилник.

дисциплинског поступка, премештаја на ниже радно место и задржавање у напредовању; доношења решења о престанку радног односа или отказа уговора о раду; предузимања или изрицања мере која неповољно утиче на радно правни статус и радне услове, те озбиљне и стварне претње да ће бити предузета било која од наведених мера. Када на основу пријаве и захтева узбуђивача утврди да постоје услови за пружање заштите узбуђивачу, Агенција упућује допис руководиоцу органа јавне власти којим тражи да се испита случај корупције из пријаве и прикупе све релевантне информације и документа која се односе на опис чињеничног стања случаја корупције, изјашњење руководиоца у вези са описаним чињеничним стањем, поступак и радње које треба да предузме у предметном случају, списак лица која су дала изјаве у поступку испитивања случаја и позиције на којима раде и друга документа која су од значаја за разјашњење околности случаја корупције. Такође, обавештава руководиоца да ће се као одмазда због учињене пријаве корупције сматрати свака мера која је предузета у вези са радно-правним статусом или радним условима узбуђивача, противно вољи узбуђивача у периоду од дана давања заштите до највише две године. Агенција упознаје узбуђивача са информацијама и документима које је доставио орган јавне власти, на које он може да се изјасни, а уколико, пак, орган јавне власти Агенцији достави информације и документа која не садрже све потребне елементе сматраће се да нису ни достављени. Уколико, поступајући по пријави, установи да иста није основана, Агенција о томе обавештава узбуђивача и орган јавне власти на који се односи пријава. С друге стране, обуставља пружање заштите у случају да је узбуђивач злоупотреби у остваривању права и вршењу дужности радног места на коме је запослен.

Недостатак кохерентног регулисања овог питања кроз више различитих закона, од којих ниједан није на целовит начин обухватио сва питања у вези са заштитом узбуђивача, представљао је велику мањкавост у досадашњем приступу овој материји. Почевши од дефинисања лица које ужива заштиту, обима заштите и случајева у којима се заштита даје, па до одсуства регулисања санкција за оне који спроводе одмазду, те питања надокнаде штете и награђивања узбуђивача, непостојање системске заштите је отежавало примену прописа и тиме заштиту узбуђивача, до мере да су негативне последице биле исто толико присутне, као и у амбијенту одсуства било какве правне заштите.

Закон о заштити узбуђивача - основне напомене

Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције и Законом о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, Република Србија се обавезала да на свеобухватан начин законом уреди питање заштите лица која пријављују сумњу на корупцију и друго незаконито поступање. Опредељење Републике Србије за одлучну борбу

против корупције које подразумева стварање уређеног нормативног оквира, системску изградњу и јачање институција као предуслов за ефикасну борбу против корупције, потврђено је доношењем Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и пратећим Акционим планом.

На послетку, Народна скупштина Републике Србије усвојила је 25. новембра 2014. године дуго најављивани Закон о заштити узбуњивача. Закон је објављен у Службеном гласнику РС⁸, бр. 128/2014, ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања, а примењује се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу. Прецизније, Закон о заштити узбуњивача се примењује од 05. јуна 2015. године. Законом о заштити узбуњивача уређује се узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавеза државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача⁸.

Сем предмета, садржај Главе I чине и значење појединих израза: „узбуњивање” је откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера, а „узбуњивач” је физичко лице које изврши 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. Наведеним одредбама опредељена су и значења израза „послодавац”, „одговорно лице”, „радно ангажовање”, „овлашћени орган” и „штетна радња”.

Општим одредбама о узбуњивању и праву на заштиту (Глава II) забрањено је спречавање узбуњивања, одредба општег акта или појединачног акта којом се спречава узбуњивање је ништава и забрањено је предузимање штетне радње. „Штетна радња” је свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.

Општим одредбама одређен је и персонални опсег, односно које категорије лица могу имати заштиту у случају узбуњивања. Ту су, пре свега, узбуњивачи, затим повезана лица, лица која су погрешно означена као узбуњивачи, службена лица као и лица која прикупљају информације, тј. потенцијални узбуњивачи. Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом; ако у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година, открије информацију о кршењу прописа, кршењу људских

⁸ Чл. 1 Закона о заштити узбуњивача

права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера и треће, ако би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.

Овде се не ради о року за подношење тужбе суду за остваривање заштите, већ о року у коме је потребно извршити узбуњивање да би се касније, у случају евентуалне штете, могла потражити заштита. Према томе, откривање информације, односно узбуњивање, узбуњивач треба да изврши у року од једне године од дана сазнања за извршење радње (која је релевантна за узбуњивање), а уколико постоје околности због којих није у могућности да то учини у једногодишњем року, узбуњивач то може учинити у року од десет година од дана извршења релевантне радње. Десетогодишњи рок је одређен објективно, од дана извршења радње, а не од дана сазнања за њу. С друге стране, судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

Заштита узбуњивача и накнада штете регулисане су у Глави IV Закона о заштити узбуњивача, а пре тога је, у Глави III, уређен Поступак. Наиме, узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности. Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу, спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу, а узбуњивање јавности је откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности.

У глави V која носи назив Казнене одредбе предвиђени су прекршаји послодавца-правног лица као и одговорног лица у правном лицу за повреду материјалних одредби Закона, а глава VI је резервисана за прелазне и завршне одредбе којима се у чл. 39. Предвиђа рок за доношење неопходних подзаконских аката, као и ступање Закона на снагу - чл. 40.

Кључне одреднице судске заштите узбуњивача

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту, која се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, а то је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца. Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета. Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан, прописана је сходна примена закона о парничном поступку које уређују

поступак у радним споровима. Ради сигурније и потпуније заштите узбуњивача предвиђено је да је ревизија као ванредно правно средство увек дозвољена

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

- 1) утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња;
- 2) забрана вршења и понављања штетне радње;
- 3) уклањање последица штетне радње;
- 4) накнада материјалне и нематеријалне штете;
- 5) објављивање пресуде донете по тужби поднетој из нгоре наведених разлога у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Тужбом се не може побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада. Ипак прописана су права узбуњивача у посебним поступцима. Наиме, у тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада, по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем. Овај навод се може истаћи у тужби или на припремном рочишту, а после тога само ако подносилац навода учини вероватним да без своје кривице није могао раније да га изнесе. У посебном поступку суд оцењује основаност навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, у складу са Законом о заштити узбуњивача.

Једна од кључних одредница судског поступка је – усвојено законско решење у погледу терета доказивања. Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем. Под утицајем антидискриминационих закона, класично правило о терету доказивања, *actori incumbit probatio*, које значи да странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, трпи све више изузетака. Према чл. 231 важећег Закона о парничном поступку⁹, ако суд на основу изведених доказа не може са сигурношћу да утврди неку чињеницу, о постојању чињенице примениће правила о терету доказивања. Странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, ако законом није другачије прописано. Странка која оспорава постојање неког права, сноси терет доказивања чињенице која је спречила настанак или остваривање права или услед које је право престало да постоји, ако законом није другачије прописано. Правило о терету доказивања (*onus probandi*) даје одговор на питање која ће странка сносити ризик недоказаности одређене чињенице, а можда и тужбеног захтева у целини. Међутим, након што су решење по коме је терет доказивања преузели новији национални прописи о забрани дискриминације, у складу са

⁹ „Службени гласник РС”, бр. 72/2011 и 55/2014,

начелом хуманизације радног права и начелом *in favor laborem*, изузетак од *actori incubit probatio* преузео је Закон о спречавању злостављања на раду, а на опредељење за системски приступ у изградњавању законодавног и институционалног миљеа који подразумева ефикасан механизам заштите од дискриминације, укључујући и дискриминацију у области рада, указују и измене и допуне Закона о раду из јула месеца 2014¹⁰, које утврђују да је терет доказивања у поступцима поводом дискриминације на раду на туженом тј. на послодавцу¹¹. Сви делотворни начини прибављања доказа у грађанским поступцима, тако у онима који су покренути ради заштите узбуñивача, у истој мери служе циљу који је важан у сваком судском поступку без изузетка-начелу материјалне истине које значи да у поступку треба утврдити све чињенице и околности које су битне за доношење законите и правиле одлуке. Тако, у поступку за заштиту у вези са узбуñивањем суд може утврђивати чињенице и када оне међу странкама нису спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ни једна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка¹². Ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд може да одржи рочиште и без присуства туженог, као и да одлучи на основу утврђеног чињеничног стања на рочишту¹³.

На крају, у поступку заштите у вези са узбуñивањем, односно у посебном поступку оцене основаности навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуñивањем, суд који води поступак може одредити привремену меру¹⁴ у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење¹⁵. Предлогом за одређивање привремене мере може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање тако проузрокованих последица. Предлог се може поднети пре покретања, за време трајања, као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено, с тим да привремену меру може одредити и суд по службеној дужности. Предлогом за одређивање привремене мере може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање последице проузроковане штетном радњом. О предлогу за одређивање привремене мере суд ће одлучити у року од осам дана од дана пријема предлога, а против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

¹⁰ „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14.

¹¹ Видети више: Весна Билбија, Терет доказивања (*onus probandi*) у споровима о дискриминацији и злостављању на раду, *Избор судске праксе*, бр. 4/2015, стр. 14-18.

¹² Чл. 30 Закон о заштити узбуñивача

¹³ Чл. 31 Закон о заштити узбуñивача

¹⁴ Привремена мера-надлежност, привремена мера пре покретања судског поступка, предлог за одређивање и жалба против одлуке о одређивању- регулисани су чл. 32-35 Закона о заштити узбуñивача.

¹⁵ Закон о извршењу и обезбеђењу, „Сл. Гласник РС”, бр. 31/2011, 99/2011-др. закон, 109/2013-одлука УС, 55/2014 и 139/2014.

Правилник о Програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача

Министар правде је на основу чл. 17. и чл. 25. ст. 3. Закона о заштити узбуњивача донео следеће подзаконске акте: Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених¹⁶ и Правилник о Програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача¹⁷. За доношење подзаконских аката прописан је рок од три месеца од дана ступања на снагу овог закона¹⁸.

Први позаконски акт уређује начин унутрашњег узбуњивања, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених. Доношењем Правилника и прописивањем обавезе за послодавца који има више од десет запослених да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања, који мора бити у складу и са Законом о заштити узбуњивача и са Правилником, обезбеђује се једнообразно поступање послодаваца, које с једне стране, олакшава послодавцу примену одредби новодонетог закона, а са друге, на тај начин поступак унутрашњег узбуњивања постаје разумљивији и лакше доступан узбуњивачу. Прописивањем минимума стандарда на које ће бити обавезани послодавци подићи ће степен испуњености обавеза које стоје на њиховој страни, те примену одредби Закона о заштити узбуњивача и спровођење у дело замисли којом се законодавац водио приликом доношења.

У поводу стицања посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача, а са позивом на чл. 25. став 3. Закона о заштити узбуњивача, Министар правде донео је Правилник о Програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача.

У парничном поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија. Судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача. Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

Донетим подзаконским актом уређен је Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача који има за циљ да судије добију додатна теоријска и практична знања из области узбуњивања и заштите права узбуњивача и стекну вештине потребне за стручно и ефикасно суђење у

¹⁶ „Службени гласник РС”, бр. 49/2015.

¹⁷ „Службени гласник РС”, бр. 4/2015.

¹⁸ Чл. 39. ст. 1, Закона о заштити узбуњивача

поступцима у вези са заштитом узбуñјивача, као и да добију и потребна стручна знања из других области која ће им помоћи да боље разумеју појам узбуñјивања и штетне последице које трпи узбуñјивач, односно лице које има право на заштиту као узбуñјивач.

Програм садржи три тематске целине, од којих се у оквиру прве обрађују међународни стандарди и принципи садржани у Конвенцији Уједињених нација против корупције, Грађанскоправној Конвенцији о корупцији и препорукама Групе држава за борбу против корупције Савета Европе и другим међународним докуменатима који се односе на област узбуñјивања, као и однос ових докумената према домаћим прописима. Друга тематска целина су основни појмови прописани Законом о заштити узбуñјивача. Обрада ове целине подразумева упознавање са ближим значењем основних појмова прописаних Законом, те врстама узбуñјивања. Трећа тематска целина се тиче заштите узбуñјивача и накнаде штете, предвиђених казних одредби, те односа Закона према општим правилима парничног поступка и примене закона који уређује радне односе.

Обрађивањем прве тематске целине постиже се упознавање са међународним стандардима и принципима који се односе на област узбуñјивања: обрађују се међународни стандарди и принципи садржани у Конвенцији Уједињених нација против корупције, Грађанскоправној Конвенцији о корупцији и препорукама Групе држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО) и другим међународним докуменатима који се односе на област узбуñјивања, као и однос ових докумената према домаћим прописима који уређују област узбуñјивања.

Упознавање са ближим значењем основних појмова прописаних Законом, врстама узбуñјивања и њиховим међусобним односом, постиже се обрађивањем друге тематске целине. Правилником је прописано да се тим поводом реализују следећи садржаји: објашњење основних појмова прописаних Законом и појашњење које категорије лица могу имати право на заштиту у вези са узбуñјивањем; објашњење услова за остварење права на заштиту у складу са Законом, као и заштита података о личности узбуñјивача; врсте узбуñјивања и њихов међусобни однос (унутрашње узбуñјивање, спољашње узбуñјивање, узбуñјивање јавности), као и поступак узбуñјивања, ако су у информацији којом се врши узбуñјивање садржани тајни подаци, као и поступање у случају анонимне пријаве.

Обрађивањем треће тематске целине постиже се упознавање са правилима о праву на судску заштиту у складу са Законом, утицају одредаба Закона на правила поступка у споровима из радних односа, праву узбуñјивача на накнаду штете настале у вези са узбуñјивањем, као и о условима за пружање привремене заштите, а реализују се следећи садржаји: објашњење прописане забране стављања узбуñјивача, односно лица које ужива заштиту као узбуñјивач у неповољнији положај због узбуñјивања; право на накнаду штете због узбуñјивања; упознавање са правилима поступка судске заштите

узбуњивача (садржина тужбе, надлежност и састав суда, права узбуњивача у посебним поступцима); објашњење посебних права узбуњивача у споровима из радних односа и примена посебних правила из Закона у споровима из радних односа; посредовање у поступку за заштиту у вези са узбуњивањем; пружање привремене заштите кроз одређивање привремене мере (надлежност и састав суда, услови за одређивање, садржина, трајање) и објашњење обавеза послодавца у вези са поступком узбуњивања, за чије су повреде предвиђени прекршаји.

Тематске целине се реализују у току једног радног дана тако што су распоређене у пет часова у трајању до 60 минута, при чему се прва обрађује један час, а друга и трећа тематске целина обрађују се по два часа. Након реализације тематских целина обавља се практична вежба кроз симулирани случај, ради примене стечених знања.

Додатна теоријска и практична знања из области узбуњивања и заштите права узбуњивача - допринос бољој симбиози теорије и практичне примене знања

„Узбуњивачи су моји најбољи учитељи о животу”, речи су Тома Дивајна, водећег америчког стручњака за заштиту узбуњивача који је узбуњивање видео као борбу Давида против Голијата, а одлуку грађанина о узбуњивању као тешку и опасну, али увек вредну труда. Сарађивао је са више од шест хиљада узбуњивача и помогао им не само да се заштите од одмазде, већ и да буду признати као људи који доносе промене¹⁹. Априла месеца, тачније 09. и 10. априла, 2015. године, у Паризу је од стране University Paris X Nanterre la Défense и у сарадњи са University Paris I Sorbonne организована конференција на тему узбуњивача и њихових основних права, на којој је, после бројних открића о скандалима и корупцији које су се догодиле последњих година, међу њима неки и директно повезани са институцијама ЕУ, поново покренута расправа о узбуњивачима и лику узбуњивача. Истакнуте су бројне студије и примери који су показали важност узбуњивача и ефикасност узбуњивања у циљу сузбијања превара и корупције.

Законом о заштити узбуњивача, у Републици Србији се први пут уређује узбуњивање и заштита узбуњивача. Отуда се не може порећи допринос у области људских права, индивидуалних слобода и правде. Без протекла времена, оцена домашаја његових одредби је у домену (неправедног) нагађања, али је сасвим сигурно да додатна теоријска и практична знања из области узбуњивања и заштите права узбуњивача, доприносе бољој симбиози теорије и практичне примене знања у конкретним професионалним ситуацијама.

Међу првим питањима је које категорије лица имају право на заштиту у

¹⁹ Dostupno na internet stranici <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Uzbunjivaci-mogu-promeniti-svet.lt.html>, 23.06.2015. године.

случају узбуњивања? То је, пре свега, узбуњивач, тј. физичко лице које изврши 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, али су то и повезана лица, лица која су погрешно означена као узбуњивачи, службена лица, као и лица која прикупљају информације²⁰

У случајевима наношења штете због узбуњивања, узбуњивач има право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе. Наведено подразумева да право на накнаду штете у случају наношења штетних последица услед узбуњивања „извире“ у одредбама Закона о заштити узбуњивача, а питања врсте, обима и друга питања у вези накнаде штете остварују се сходно одредбама Закона о облигационим односима²¹.

Према томе, ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице²².

Код накнаде материјалне штете, штетник је дужан успоставити стање које је било пре него што је штета настала. Уколико реституција не уклања штету потпуно, одговорно лице дужно је за остатак штете дати накнаду у новцу, а уколико успостављање ранијег стања није могуће, или кад суд сматра да није нужно да то учини одговорно лице, суд ће одредити да оно исплати оштећенику одговарајућу своту новца на име накнаде штете. Такође, суд ће оштећенику досудити накнаду у новцу кад он то захтева, изузев ако околности датог случаја оправдавају успостављање ранијег стања²³. У погледу обима материјалне штете²⁴, правило је облигационог права да оштећеник има право како на накнаду обичне штете (*damnum emergens*), тако и на накнаду измакле користи (*lucrum cessans*). Такође је правило облигационог права да суд, узимајући у обзир и околности које су наступиле после проузроковања штете досуђује накнаду у износу који је потребан да се оштећеникова материјална ситуација доведе у оно стање у коме би се налазила да није било штетне радње или пропуштања, док при оцени висине измакле користи, узима у обзир добитак који се могао основано очекивати према редовном току ствари или према посебним околностима, а чије је остварење спречено штетниковом радњом или пропуштањем.

Материјална штета нанета узбуњивачу се може јавити у најразличитијим облицима. Имајући у виду дефиницију штетне радње и законом наведену листу најчешћих ситуација у вези са којима лице које ужива заштиту као узбуњивач ставља у неповољнији положај, а која није затворена, јер се под

²⁰ чл. 5-9 Закона о заштити узбуњивача.

²¹ Закон о облигационим односима, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93 и „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља, даље у тексту и у фуснотама ЗОО.

²² чл. 154. ст. 1, ЗОО.

²³ чл. 185, ЗОО.

²⁴ чл. 189-192, ЗОО.

општу забрану могу подвести и многе друге ситуације у којима се узбуњивач ставља у неповољнији положај, онда је јасно и да материјална штета која настаје као последица истих, може имати различите видове. Поред тога, за претрпљене физичке болове, за претрпљене душевне болове због умањења животне активности, наружености, повреде угледа, части, слободе или права личности, смрти блиског лица као и за страх суд ће, ако нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете као и у њеном одсуству.²⁵ За разлику од института материјалне штете који штити имовинске интересе једног лица, институт нематеријалне штете штити његове моралне, идеалне интересе. Имовинска добра се могу тачно изразити у новчаној противвредности, имају тржишну вредност, заменљива су, могу бити у правном промету, јер су за та добра заинтересована и друга лица, док се неимовинска добра, супротно томе, не могу изразити у новцу, незаменљива су и имају вредност само за свог титулара²⁶.

У случајевима накнаде нематеријалне штете се не ради о обештећењу у класичном смислу, већ о сатисфакцији оштећеном којом му се жели омогућити прибављање неких задовољстава и ужитака помоћу којих ће он покушати да ублажи све оне неугодности које је због претрпљене штете имао. Несумњиво је да су физичка и психичка бол, те страх, појаве које су настале у унутрашњем психичком животу оштећеног и њихова садржина је често субјективна, па се о њима сазнаје на основу исказа или пак одређених симптома у његовом понашању. Познато је да људи веома различито реагују у психичко-емоционалној сфери, а са друге стране, нема дилеме да се при утврђивању нематеријалне штете не може поћи само од субјективног доживљава оштећеног и његове прецепције, већ се морају имати у виду и друштвена схватања и третирања таквог стања које постоји у одређеним приликама.²⁷ Уз то, правичност као особен начин примене права, који значи да се конкретан случај не расправља (само) са аспекта строге законске регулативе, него првенствено у светлу владајућег поимања правде у друштву²⁸, може да допринесе бољој индивидуализацији случаја и инструментализацији правде и правичности, поготово у области заштите узбуњивача.

²⁵ чл. 200, ст. 1, ЗОО.

²⁶ Илија Бабић, Претпоставке одговорности за штету, Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови грађански поступци, *Intermex*, Београд, 2011, стр.186.

²⁷ Видети више: Душко Медић, Накнада нематеријалне штете за претрпљене душевне болове, Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку, *Intermex*, Златибор, 2012, стр. 249.

²⁸ Душко Медић, *op. cit.*, стр. 250.

Закључак

Парцијално регулисање је представљало ограничавајући фактор најпре за узбуњиваче и њихово право на заштиту, али и за оне који ту заштиту треба да пружи, те за послодавце. Хармонизован закон има ауторитет, даје јасне и недвосмислене смернице које производе очекивано правно дејство и за послодавце врло важно - стварају се јачи зидови заштите од евентуалних злоупотреба.

У овој ствари незаобилазно је питање етике, нарочито ако постоји намерно лажно узбуњивање, односно злоупотреба права на заштиту узбуњивача. Због значаја које има узбуњивање, односно откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера; треба спречити и санкционисати сваки вид лажног узбуњивања, што је и предвиђено чланом 11. Закона о заштити узбуњивача, којим је забрањена злоупотреба узбуњивања. Злоупотребу узбуњивања врши лице које:

- 1) достави информацију за коју је знало да није истинита;
- 2) поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.

Као још једно етичко питање јавља се и питање етичности предвиђања финансијског подстицаја узбуњивачима, односно питање могу ли награда узбуњивачу и његов мотив и морал заједно. На поменутој Париској конференцији указано је и на потребу будућег законодавства да обезбеди подстицаје у овој области, те је као мерило узето истраживање из 2013. године према коме би инсајдери требали бити награђени са 25% од изречене новчане казне која је резултат њиховог откривања. Уколико је захваљујући реакцији узбуњивача, остварен приход, који је због планиране коруптивне радње могао да изостане, награђивање узбуњивача делује праведно.

Сасвим је реално очекивати да ће се у области заштите узбуњивача јавити још питања и дилема, како за законодавца, тако и за оне који закон спроводе, примењују одредбе, пружају заштиту. Пуко преузимање решења из западних правних система заслужује и наилази на критички осврт. Пресађивање („правни транспланти“) правних правила других култура који немају корен у култури нашег друштва, а тиме ни претпоставки за успешно функционисање, те у вези с тим слабост постојећих институција и некритичко пресађивање или калемљење институција из другог окружења - имају слабе гаранције успеха у новом окружењу²⁹. Наведено упућује напрез и у области заштите узбуњивача.

Право је позвано да успостави деликатан баланс између правичног обештећења жртвама психичких штета до којих је активно довео тужени, док

²⁹Васиљевић Мирко, Реформа права у привреди, Право и привреда, бр. 4-6/2014, стр. 15.

у исто време покушава да задовољи политички засноване ставове да треба избећи могућност неограничене одговорности према неограниченој врсти индивидуа³⁰. Због тога, стручно и ефикасно суђење у поступцима у вези са заштитом узбуњивача, подразумева теоријска и практична знања из области узбуњивања и заштите права узбуњивача, као и вештине и стручна знања из других области која пружају боље разумевање појма узбуњивања и штетне последице које трпи узбуњивач.

**THE PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS - THE NEED AND THE
PURPOSE OF REGULATIONS ON THE PROGRAMME TO ACQUIRE
SPECIALIZED KNOWLEDGE CONCERNING THE PROTECTION OF WHISTLE-
BLOWERS**

Vesna Bilbija MA,

Abstract:

The commitment of the Republic of Serbia for the resolute fight against corruption which includes creation of the normative framework, systematic construction and strengthening of institutions as a precondition for the efficient fight against corruption, was confirmed by passing the National Strategy for combating against corruption for the period from year 2013 until 2018 and the accompanying Action Plan. By passing the Law on Protection of Whistle-blowers, the Republic of Serbia has taken the necessary steps towards the establishing of the normative framework and capacity for determined combat against corruption and at the same times it realizes the obligations undertaken from the international acts, and above all the recommendations of the Group of states for the combat against corruption of the Council of Europe (GRECO).

Based on the Act 17 and Act 25 paragraph 3 of the Law on Protection of the Whistle-blowers, the Minister of Justice has passed the following sub-legal documents: Regulations on the manner of internal alert, on the manner of choosing the person in charge with the employer, and also concerning other matters of importance for internal alert with the employer with more than ten employees and the Regulations on the Programme to acquire specialized knowledge concerning the protection of whistle-blowers.

Key words: Alert, Whistle-blower, Protection of Whistle-blowers, Law Regulations.

³⁰ Хајрија Мујовић-Зорнић, Право, ментално здравље и накнада штете, Зборник радова Осигурање, накнада штете и нови Закон о парничном поступку, Intertex, Зкатибор, 2012, стр. 356.