

KOMENTAR NA NACRT ZAKONA O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Posle mnogo vremena i pokušaja da se jednim zakonom sveobuhvatno reguliše oblast zaštite uzbunjivača, Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije je u decembru 2013. godine stavilo na javnu raspravu Nacrt zakona o zaštiti uzbunjivača. Veliku manu u dosadašnjem pristupu ovoj materiji predstavlja nedostatak koherentnog regulisanja ovog pitanja kroz više različitih zakona (Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o državnim službenicima, Zakon o borbi protiv korupcije...) od kojih nijedan nije na celovit način obuhvatio sva pitanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača. Iako pozdravljamo dugo očekivani početak rada na ovom zakonu, ipak želimo da u ovoj fazi, dok još možemo da utičemo na izgled finalnog teksta zakona, skrenemo pažnju na nekoliko problema.

Polazeći od definisanja osnovnih pitanja u oblasti zaštite uzbunjivača, prvo bismo skrenuli pažnju na zakonsko određenje u kojim situacijama uzbunjivač ima pravo na zaštitu. Smatramo da trenutni kriterijumi nisu odgovarajući i da ne ostvaruju suštinu zaštite uzbunjivača, a to je **“ugrožavanje javnog interesa”**. Trenutno član 5. Nacrta zaštitu pruža samo ako je reč o otkrivanju krivičnog dela za koje je zaprećena kazna preko 3 godine zatvora i kad su u pitanju radnje koje izazivaju neposrednu opasnost za život ljudi, životnu sredinu i tako dalje, a koja nisu kažnjiva zakonom ili drugim propisom. Ovakvo određenje je nepotpuno, jer ne obuhvata sve situacije koje su od interesa za ovu tematiku, već ostavlja i vakuum za ona krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora manja od 3 godine. Cilj zaštite uzbunjivača je da se jednim fleksibilnim kriterijumom, koji će se tumačiti u svakom pojedinačnom slučaju, odredi situacija u kojoj se pruža zaštita, a ono što najbolje određuje taj kriterijum je “javni interes”. Kriterijum zaprećene kazne može da posluži za stepenovanje, u smislu da se određene situacije zbog visine zaprećene kazne smatraju *per se* situacijama koje su zaštićene ovom odredbom, a da se za ostale situacije moraju preispitati okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Stoga taj kriterijum ne treba uzeti kao liniju razgraničenja u vezi sa pružanjem zaštite, jer poenta ovih odredaba treba da bude zaštita onih koji otkrivaju zloupotrebe koje se odnose na sve ono što je od javnog interesa (što može biti mnogo širi spektar situacija i zavisi dosta od slučaja do slučaja).

Ono na šta posebno treba obratiti pažnju jeste član koji se bavi pitanjem **uzbunjivanja u vezi sa tajnim podacima**, koji je poprilično nejasan i nedorečen. Prvo, sama definicija šta je tajni podatak nije u skladu sa definicijom tajnog podatka u Zakonu o tajnosti podataka ("Sl. glasnik RS", br. 104/2009). Da bi nešto bilo označeno kao tajni podatak, nije dovoljno samo da je taj podatak od interesa za Republiku Srbiju, nego kao takav treba da je proglašen tajnim i u skladu sa zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom i da je određen i označen određenim stepenom tajnosti. Stoga, ako predlagač zakona već smatra da ovde treba ponavljati definiciju tajnog podatka, onda ona mora biti u skladu sa zakonom koji reguliše tu oblast. Dalje, Zakon o tajnosti podataka pravi stepenovanje tajnosti podataka (državna tajna, stogo poverljivo, poverljivo, interno) koje bi trebalo i ovde uzeti u obzir, imajući u vidu da Nacrt zakona predviđa da ako se u obaveštenju nalaze tajni podaci uzbunjivanje nikako ne sme da bude javno. Naravno da kada govorimo o tajnim podacima, čak i ako je njihovo otkrivanje neophodno u svrhu uzbunjivanja, treba imati u vidu da su oni naročito osetljivi i uvek treba odabrati rešenje da njihovo otkrivanje

ostane u okvirima samog organa-organizacije ili nadležnog organa (pogotovo ako bi njihovo otkrivanje nanelo veću štetu od štete koja se pokušava predupređiti otkrivanjem takvog podatka). Međutim, isto tako treba imati u vidu da su npr. podaci označeni stepenom tajnosti "INTERNO" podaci koju su nastali u vezi sa radom državnog organa i koje uglavnom ne karakteriše preterana tajnost, već su tu oznaku dobili u cilju lakšeg obavljanja poslova državnog organa. Zato ne bi trebalo zauzeti toliko rigidan stav u vezi sa otkrivanjem tajnih podataka javnosti, već je u svakom konkretnom slučaju potrebno odmeravanje u vezi sa saopštavanjem podatka javnosti u odnosu na korist koja se dobija njegovim otkrivanjem (nasuprot štete koja nastaje zbog otkrivanja) i mogućnosti da se isti cilj postigne i nekim drugim načinom tj. bez otkrivanja tajnog podatka. Naravno, jasno je da podaci koji sadrže najviši stepen zaštite ne smeju biti saopšteni javnosti. Treba napomenuti i to da nisu samo tajni podaci oni sa kojima bi posebno trebalo postupati u slučajevima uzbunjivanja. Isti nivo zaštite i postupanja u kontekstu uzbunjivanja bi trebalo da se primeni i na podatke o ličnosti koji su posebno osetljivi, ili čije je objavljivanje zabranjeno Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ili nekim drugim zakonom.

Treba primetiti da Nacrt zakona ne pravi razliku između anonimnog i poverljivog obaveštavanja, tj. uopšte ne prepoznaje mogućnost anonimnog obaveštavanja. **Anonimno obaveštavanje** je nešto što bi ovaj zakon svakako trebalo da sadrži i reguliše, imajući u vidu ozbiljnost i osetljivost informacija na koje se obaveštavanje može odnositi. Stoga bi organ koji primi anonimno obaveštenje trebalo da bude obavezan da te navode proveri u slučaju da oni ugrožavaju javni interes i da su potkrepljeni proverljivim podacima. Posebno pitanje kod anonimnog obaveštavanja je traženje zaštite, gde bi neophodno bilo da lice koje traži zaštitu dokaže da je ono zaista poslalo spomenuto obaveštenje.

Takođe, Nacrt zakona izostavlja jedan od najbitnijih elemenata za uređenje ove oblasti, a to je **nagrada za uzbunjivače**. Odredbe koje se odnose na to pitanje su jedan od tri osnovna stuba zaštite uzbunjivača (nagrada za uzbunjivače, oštra pretnja onima koji ugrožavaju uzbunjivača, zaštitu uzbunjivača u užem smislu) što je Poverenik već više puta naglasio. Stoga bi odredbe o nagradi bilo neophodno uvrstiti u Nacrt zakona, pogotovo kada je zahvaljujući uzbunjivaču i njegovoj reakciji ostvaren određeni prihod, koji je zbog planirane koruptivne radnje mogao da izostane.

Pored nagrada, veoma je važno istaći i značaj **sankcija** koje su od suštinske važnosti za uređenje ove oblasti. Kada je reč o zaštiti informacija o uzbunjivaču od strane lica koje prima ove prijave, iako zakon propisuje zaštitne mere u pogledu prijema ovih prijava i čuvanja identiteta uzbunjivača, ipak propušta da reguliše jednu ključnu stvar u tom pogledu - **sankciju**. Naime, u članu 10. nigde se ne propisuje sankcija u slučaju da lice koje prima i čuva informacije o uzbunjivanju otkrije podatke o uzbunjivaču. Bez sankcije ova norma gubi na svojoj težini i značaju, jer nema nikakve posledice u slučaju njenog nepoštovanja. Takođe, ovde treba skrenuti pažnju da je u uporednoj praksi takvo postupanje strogo kažnjivo, pa čak i zatvorskom kaznom, što govori o značaju ovog pitanja i njegove adekvatne zaštite.

S druge strane, kada govorimo o zaštiti uzbunjivača u slučaju **odmazde**, Nacrt nažalost predviđa samo sudsku zaštitu koja je, kao što i znamo, iz brojnih primera našeg sudstva, spora i neefikasna, ne predviđajući

nikakve alternative u cilju bržeg rešavanja problema (kao što je na primer Poverenik predlagao zaštitu od strane Zaštitnika građana). Takođe, u članu 25. se čak dolazi i do jedne apsurdne situacije da se u delu u kome se govori o zaštiti od odmazde, baš u tom članu izričito isključuje mogućnost da se pobija zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim se rešava o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog iz radnog odnosa. Na veliki problem ove odredbe je i Poverenik skrenuo pažnju u svom blogu, gde je dao u kratkim crtama komentare na ovaj Nacrt, ističući da se najveći broj odmazda ogleda baš u takvim situacijama (otkaz, suspenzija, raspoređivanje na drugo mesto, itd). Takođe, ovakva odredba unosi veliku konfuziju, jer dovodi do toga da lice koje je pretrpelo odmazdu mora da procenjuje koji spor da povede (radno-pravni ili za zaštitu od odmazde) i time dovede sebe u situaciju, da ako nije dobro procenilo, izgubi pravo na zaštitu zbog proteka rokova. Ono što je takođe važno kada govorimo o pitanjima odmazde jeste i njihovo kažnjavanje, imajući u vidu da je strah od posledica odmazde jedan od najčešćih razloga neprijavlivanja korupcije. Stoga je jako bitno da sankcija za odmazdu bude veoma ozbiljna, mnogi čak ističu da je neophodno da bude u domenu krivičnog prava (u modelu zakona koji je Poverenikova radna grupa izradila bila je predviđena zatvorska kazna). Trenutno Nacrt zakona za odmazdu predviđa samo naknadu štete u skladu sa opštim pravilima obligacionog prava, što prema našem mišljenju, a i dobrim primerima iz uporedne prakse, nije adekvatna i dovoljna sankcija.

Ovo su neka od osnovnih zapažanja koja je naš ekspertski tim formulisao u cilju poboljšanja kvaliteta predloženog Nacrta zakona i sveobuhvatnog uređenja pitanja zaštite uzbunjivača. Imajući u vidu veliki značaj uređenja ovog pitanja u svetlu kako predstojećeg procesa pregovora sa EU tako i rešavanja unutrašnjih problema u pogledu borbe protiv korupcije, smatramo da za izradu ovako bitnog zakona treba izdvojiti dovoljno vremena i strpljenja, jer samo pravilna i koherentna formulacija ovog zakona može značajno uticati na velike promene u društvu.