

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa za borbu protiv korupcije u Srbiji” (PACS)
www.coe.int/pacs

Tehnički dokument

EKSPERTSKO MIŠLJENJE O NACRTU ZAKONA O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Pripremili Pol Stevenson (Paul Stephenson, Velika Britanija) i Wim Vandekerhove (Wim Vandekerckhove, Belgija), eksperti Saveta Evrope, a pregledao i uredio Lado Laličić, iz Sekretarijata Saveta Evrope

Januar 2014. godine

ECCU-PACS SERBIA-TP8-2014

Sadržaj

Sažetak	3
1. KOMENTARI I PREPORUKE	4
1.1 Nacrt zakona	4
1.2 Odredbe koje nedostaju	14
1.3 Pregled/kontrola	15
1.4 Krivično delo odmazde	15
1.5 Službena tajna i pravni saveti.....	15
1.6 Primena zakona.....	16
1.7 Komentari na Obrazloženje zakona.....	17
2. ZAKLJUČCI	18
3. PRILOG Br. I – PROCENA USKLAĐENOSTI SA STANDARDIMA SAVETA EVROPE	19
4. PRILOG II–Privremena načela Saveta Evrope uz nacrt preporuke o zaštiti uzbunjivača	24

<p>Za dodatne informacije, obratite se na adresu: Jedinica za privredni kriminal i saradnju Odeljenje za akciju protiv kriminala Direktorat za ljudska prava i vladavinu prava, Savet Evrope Tel: +381 11 71 555 12; Email: lado.lalicic@coe.int; www.coe.int/pacs</p>	<p>Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Saveta Evrope.</p>
--	--

Sažetak

U dopisu poslatom zajedničkom projektu Saveta Evrope i Evropske unije „Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Srbiji” (PACS), ministar pravde i državne uprave Republike Srbije je zamolio Savet Evrope za ekspertsko mišljenje o nacrtu zakona o zaštiti uzbunjivača. Nacrt zakona je nedavno odobrila radna grupa koju je formiralo ministarstvo.

Ovo mišljenje bavi se usklađenošću nacrtu zakona sa standardima Saveta Evrope i dobrom praksom različitih evropskih jurisdikcija.

Imajući to u vidu, nacrt zakona je procenjen prema jedinoj detaljnoj međunarodnoj meri koja se bavi ovom tematikom – nacrtu preporuke Saveta Evrope o uzbunjivanju (u daljem tekstu: „Preporuka SE“). Procena ukazuje na to da nacrt zakona doseže visok stepen usklađenosti, iako postoji nekoliko otvorenih pitanja.

Nacrt zakona je vešto sačinjen, ali kao i svi zakoni čiji je cilj regulisanje tako složenog pitanja, ima mesta za poboljšanja. Iz tog razloga je tim stručnjaka pokrenuo nekoliko pitanja u ovom dokumentu u očekivanju da ovaj zakon takođe može da postane i model za druge države, te bi stoga vredelo uložiti dodatani napor da bi sve bilo poboljšano u meri u kojoj je to moguće. Ipak, poznato je da je „najbolje neprijatelj dobrog“, te da će u skupštinskom postupku možda morati da dođe do kompromisa, i da u ovom trenutku možda neće biti moguće usvojiti zakon koji se bavi svim pitanjima. Najvažnija pitanja naglašena su u tekstu u `boldu`.

Najduže iskustvo sa zakonom o uzbunjivanju ima Velika Britanija, (Zakon o odavanju u javnom interesu iz 1998 . godine – Public Interest Disclosure Act 1998). Funkcionisanje tog zakona nedavno je procenila nezavisna komisija, čiji izveštaj je uzet u obzir u komentarima u ovom dokumentu (u daljem tekstu: „Izveštaj iz 2013. godine“) ¹.

Budući da je ovo ekspertsko mišljenje pripremljeno na osnovu engleskog prevoda nacrtu zakona, nekoliko ovde iznetih komentara bi moglo da se odnosi na jednostavna pitanja prevoda, što se može lako rešiti.

¹Pun naslov: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, (novembra 2013. godine), postavljen na sajt PCAW

1. KOMENTARI I PREPORUKE

1.1 Nacrt zakona

Član 2.1

Postoje drugi zakoni u Srbiji koji sadrže odredbe za odavanje podataka i koji nisu stavljeni van snage članom 38. stav 2. Možda bi bilo bolje navesti „u skladu s ovim ili drugim relevantnim zakonom“, ili možda „u skladu s načelima ovog zakona“.

Odavanje podataka „javnosti“ dozvoljeni su članom 12, i „javnost“ bi ovde trebalo da bude pomenuta. Jasnija formulacija bi mogla da bude: „njegovom poslodavcu, nadležnom organu ili javnosti“.

Bilo bi od koristi definisati izraz „opasnost za ili kršenje javnog interesa“ pozivajući se na član 5.

Član 2.2

Poželjno je obuhvatiti ne samo one koji su odavali podatke već i one koji „imaju nameru da to urade“. To bi moglo da bude otkriveno ukoliko oni, na primer, kopiraju isprave ili izjave da će obavestiti o nezakonitostima ako se takva, nezakonita praksa, ne promeni. Ovo pojašnjenje će sprečiti preventivne napade i zabrane davanja izjava.

Pojam „dobra vera“ se ne koristi u Preporuci SE. On je stvarao probleme u Britaniji, i uklonjen je iz zakona 2013. godine. Problem je bio u tome što je taj pojam, kada nije bio definisan, ostavio otvorena vrata argumentima o motivima uzbunjivača. Ako se pojam zadrži, bilo bi dobro pojasniti na ovom mestu da se izraz koristi na način kako je definisan u članu 6. Mogućnost njegovog uklanjanja iz nacrta zakona razmotrena je u članu 6.

Član 2.3

Izraz „učini verovatnim“ je nejasan. Preporučuje se da bi teret dokazivanja trebalo da bude „može da pokaže na razumnom osnovu“. To odgovara Preporuci SE (Načelo br. 22). Isto pitanje javlja se i u članu 8.

2 Na primer, Zakon o državnim službenicima, i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Zakon bi trebalo da obuhvati i lice koje je pogrešno optuženo da je uzbunjivač. Propust da se obuhvati i taj slučaj stvarao je probleme u Britaniji (3). To bi moglo da bude učinjeno davanjem objašnjenja ovde da „povezano lice“ obuhvata lica sa „stvarnom ili pretpostavljenom“ vezom sa uzbunjivačem, kao i ona za koja se pogrešno smatra da su uzbunjivači.

Član 2.5

Rad na određeno vreme nije pomenut. Izgleda da je jasno da ne postoji namera da se on isključi, i možda bi bilo dobro da se on pomene (ili da se izbací izraz „s punim radnim vremenom“*), jer postojeća formulacija dovodi do mogućnosti kolizije.

Nisu pomenuta lica koja rade pod ugovorom. Pretpostavlja se da su obuhvaćena pojmom „svaki drugi faktički rad“, ali bi bilo bolje pojasniti uključivanje.

U skladu s Preporukom SE (Načelo br. 4) trebalo bi obuhvatiti bivše zaposlene, i bilo bi poželjno obuhvatiti i kandidate za zaposlenje:

bivše zaposlene zato što je moguća delotvorna odmazda nakon što radnik napusti posao, na primer prekidanjem penzionih beneficija; i kandidate da bi se izbeglo stavljanje na crnu listu, što može da bude još gora posledica nego gubitak izvornog posla.

Član 2.7

Poželjno je pomenuti ne samo „saznanje“ o uzbunjivanju već i „percepciju“ da je došlo do uzbunjivanja, kako bi se dopustila mogućnost da je napravljena greška.

Član 2.8

„Propisana zakonom“ je možda previsok prag, jer viktimizacija može da ima više javnih oblika. Prepostavka je da je namera definicije da obuhvati finansijske gubitke, ali bi možda bilo bolje to i jasno navesti.

3 Preporuka da se promene zakoni Velike Britanije da obuhvate ova lica učinjenja je u Izveštaju iz 2013. godine (§ 93-95).

* Izraz "s punim radnim vremenom" (full-time employment) postoji u engleskoj verziji Nacrta, na sajtu Ministarstva pravde i državne uprave (prim. prev.).

Član 3

Čini se čudnim da se odredba o zloupotrebama stavi na početak. Bilo bi uobičajenije da se takva odredba stavi na kraj, i da uz nju ide i kazna.

Član 5

Preporukom SE (Načelo br. 2) zahtevana je jasnoća u pogledu opsega i navedeno je da bi okvir „trebalo, kao minimum, da sadrži povrede zakona i ljudskih prava, kao i opasnosti po javno zdravlje i bezbednost, i po životnu sredinu“. Kvalifikacija od „tri godine“ izgleda previše restriktivna. Većina zakona obuhvata ne samo sva krivična dela, već i povrede građanskih prava. Uslov da opasnosti budu „neposredne“ takođe izgleda previše restriktivan: pojam „znatan i određen“ se koristi umesto „neposrednog“ u sektorskim politikama UN-a i Svetske banke. Alternativan primer jasne izjave opsega naći ćemo u irskom nacrtu zakona, koji je trenutno u parlamentarnom postupku⁴.

Rokovi bi mogli da budu problem u slučaju krivičnih dela. Bilo bi čudno ostaviti lice nezaštićenim za uzbunjivanje o krivičnom delu pre nego što je istekao rok zastarelosti. To bi obeshrabilo svedočenje koje bi još uvek moglo da utiče na ishod tekućih slučajeva. Bilo bi bolje navesti da u slučaju krivičnih dela uobičajena pravila o zastarelosti važe za uzbunjivanje. Rokovi koji su ovde određeni odnosili bi se samo na kršenje zakona koje nema obeležja krivičnog dela.

Poslednje pozivanje na „stav 1.“ ovog člana (kao i u čl. 6, 8, 9, 10 i 11) je nejasno. Pretpostavka je da je namera takvih pozivanja obuhvatanje celog prvog stava člana 5, uključujući i vrste dela pomenute i u 1. i u 2. Ukoliko je tako, bilo bi korisno jasnije numerisanje stavova. **Ukoliko to nije slučaj, postoji veoma značajna pravna praznina. To bi značilo da su samo radne obavezu u ovom smislu zaštićene samo kada su učinjena ozbiljna krivična dela. Takva regulativa bila bi mnogo `uža` nego što je to slučaj u najboljim praksama. U tom smislu dešava se često nezakonitost kao takva ne postoji, dok povrede radne dužnosti ozbiljno prete javnom interesu tj. ukazuju na zloupotrebu položaja, ili poremećaja u ostvarivanju misija da se zaštiti javnost ili životna sredina.**

Član 6

U Preporuci SE (Načelo br. 22) jasno je objašnjeno da sve dok uzbunjivač može da pokaže razuman osnov da sumnja na pretnju ili štetu javnom interesu, on ili ona bi trebalo da

⁴Član 5 (3) Zakona o zaštićenim odavanjima podataka

budu zaštićeni čak i ako nisu u pravu. Načelo ne pominje „dobru veru“, pa bi možda bilo bolje ne koristiti ovaj nejasan pojam. Umesto toga, pojam „dobra vera“ u članu 2.2, članu 6, i članu 19. mogao bi da bude zamenjen izrazom „na razumnom osnovu“ . Bez obzira na odluku o „dobroj veri“, bilo bi elegantnije prebaciti tačke 1. i 2. u članu 6. u član 3, kao druge slučajeve zloupotrebe uzbunjivanja.

U engleskom jeziku izraz „bi se složio“⁵ implicira da se niko ne bi mogao protiviti, to jest podrazumeva jednoglasnost. Pojam „mogao bi se složiti“ je bolji jer znači da je verovanje osnovano, ali da postoji prostor za pravično neslaganje. Zahtev za jednoglasnošću bi isključio gotovo svakoga, budući da uvek postoje dve strane kada postoji spor o vršenju ovlašćenja. Važno je da jezik ne ostavi nikakav prostor za zabunu.

Uzbunjivač je možda primio neke pravne koristi po tački 1: Na primer ukoliko su njemu ili njoj plaćeni neki sudski troškovi ili ako su on/ona prihvatili klauzulu o neobjavlivanju u poravnanju i onda promenio/la svoje mišljenje. Stoga bi koristi navedene u stavu 1 trebalo ograničiti na „protivpravnu korist“, kao u tački 2.

Član 7

U skladu s komentarem o članu 2.3, ovde bi bilo korisno pojasniti da povezanost sa uzbunjivačem može da bude stvarna ili pretpostavljena (pogrešna).

Član 9

Član 9 obuhvata neke uzbunjivače koji imaju nameru da odaju podatke, ali možda postoje i drugi. Na primer, ponekad će biti potrebno da uzbunjivač razmotri svoje nameravano odavanje s drugim zaposlenima kako bi se proverila tačnost podataka, kako zahteva član 6. Ali drugi zaposleni može da oda identitet uzbunjivača, što može dovesti do odmazde pre nego što uzbunjivač iznese podatke bilo kom službeniku firme. Ovaj član bi trebalo da obuhvati tu situaciju pozivajući se na traženje informacija od zaposlenih za svrhe člana 6.

Član 10

Bilo bi poželjno poći od pretpostavke da će podaci o ličnosti uzbunjivača biti zaštićeni, osim ako on/ona ne traži drugačije. Takođe bi trebalo razjasniti da „podaci o ličnosti“

⁵ u originalu na srpskom jeziku stoji „verovao“ tako da je ovde u pitanju preciznost prevoda a ne sadržaj teksta zakona

obuhvataju bilo kakve podatke koji bi se mogli iskoristiti da se prepozna uzbunjivač. Podaci koji pomažu u prepoznavanju uzbunjivača mogli bi da sadrže i određene činjenice koje predstavljaju „potpis“ uzbunjivača zbog jedinstvenog znanja ili drugog činioca koji omogućava povezivanje podataka sa uzbunjivačem.

U trećem stavu, bilo bi bolje reći „pre prijema“ nego „prilikom prijema“. Trebalo bi da upozorenje bude učinjeno pre nego što je odavanje podataka (službeno) primljeno, ako je to uopšte izvodljivo.

Član 12

Definicija pojma „poslodavac“ u članu 2 izgleda prilično ograničeno za svrhe člana 12 (mada je jasno primenljiva za svrhe drugih članova, na primer 15). U praksi većina odavanja od strane uzbunjivača koje vode odmazdi počinje time što zaposleni predoči situaciju/odavanje svom nadređenom. Odavanje takođe može biti upućeno načelniku, upravnom odboru, ili povezanim organizacijama kao što je relevantni sindikat. Najjednostavnije rešenje bi moglo da bude da se ovde doda (kao i u član 14) „ili bilo koje drugo lice ovlašćeno od strane poslodavca po članu 15 da prima odavanja“. Vladin nacrt bi onda u članu 14 razjasnio koje vrste lica bi poslodavci trebalo da ovlaste. Jasno je da bi među njima trebalo da budu nadzornici (neposredni rukovodioci). Sindikati bi takođe mogli da budu mogući kanal, a u Britaniji se predlaže da se to utvrdi zakonom⁶.

Član 13

Čini se da ova odredba nameće previše tereta uzbunjivaču u vezi sa odavanjem tj. dostavljanjem podataka. Uzbunjivač ne mora da zna koji zakon je prekršen – štaviše, član 5. obuhvata i slučajeve u kojima nijedan zakon nije prekršen. Sve što bi trebalo da se traži od uzbunjivača je osnovano verovanje da on ili ona imaju podatke koje ukazuju na pretnju javnom interesu (definisano u članu 5). Skoro niko ne daje sve dokaze kada po prvi put ukazuje na problem ili zloupotrebe. Ukoliko se odavanje vrši mogućem prekršiocu onda bi to moglo bi da bude ometanje pravde da se svi dokazi iznesu pre nego što ih vide policijski organi. Važno je da uzbunjivač može da prikaže svoju opravdanu zabrinutost, a ne da može da iznese sve dokaze na samom početku.

⁶ Predlog u Izveštaju iz 2013. godine glasi da bi pristup uzbunjivača sindikatima trebalo da bude potpuno otvoren, kao što je to sada pristup advokatima.

Izgleda da se poslednji stav odnosi na sva anonimna odavanja, bez obzira na njihov značaj. Pretpostavljamo da je namera da to bude ograničeno na slučajeve obuhvaćene članom 5, pa bi bilo jasnije da se tako i kaže.

Član 14

Peti stav se poziva na član 4, ali to verovatno znači stav 4 člana 14. Čini se da je jednostavnije kombinovati ta dva stava.

U poslednjem stavu se reč „bliže“ čini nepotrebnom i neprikladnom. Vladin nacrt zakona bi trebalo da bude sačinjen u konsultaciji s poslodavcima i trebalo bi ostaviti prostora za poslodavce da pažljivo razmotre šta je prikladno za njihovu organizaciju i da „poseduju“ rezultat. (Primećujemo da bi u modelu koji je nedavno predložen za Britaniju država sačinila širok kodeks prakse za poslodavce.⁷ Ne bi postojala obaveza da se poslodavci drže kodeksa, ali bi on bio uzet u obzir – od strane zakonopisaca i sudova – u slučajevima kada se pojave uzbunjivači).

Član 15

U drugom stavu, čini se da „vidno mesto“ podrazumeva oglasnu tablu, ali bi možda bilo od koristi navesti da objavljivanje na internet sajtu nije dovoljno. To bi moglo da se uradi dodavanjem reči „pored elektronske komunikacije, tamo gde ista postoji“.

U trećem stavu, da li bi pozivanje trebalo da bude na stav 3 člana 14? Ako nije, ne bi li bilo jednostavnije da se spoje drugi i treći stav? Kod svakom poslodavca sa više od 10 zaposlenih trebalo bi da više od jednog lica bude nadležno za prijem odavanja.

Ekspertski tim ne preporučuje da pristup spisima predmeta (kako zahteva poslednji stav) može da bude omogućen uvek – na primer, predmet može da bude kod tužioca. Pristup bi trebalo da bude u skladu s pravima privatnosti i pravičnog sudskog postupka. (Isto pitanje se javlja i u članu 17).

Član 17

Preporučuje se da se u drugom stavu doda sledeće: „Nadležni organ će biti vezan obavezama koje je uzbunjivaču dao prvi ovlašćeni organ a u skladu sa odredbama o zaštiti poverljivosti propisanim članom 10“ .

⁷ Nacrt kodeksa nalazi se u Izveštaju iz 2012. godine; videti st. 51-55.

Član 18

U prvom stavu se pretpostavlja da su uslovi 1 i 2 alternativni, a ne kumulativni uslovi. Ovo bi trebalo razjasniti (na primer ubacivanjem reči „ili“ između 1 i 2.)

„Razuman rok“ pod 1 bi mogao da bude pojašnjen dodavanjem izraza „kako bi bilo koristi od hvatanja u koštac s navodnom zloupotrebom“.

Nije jasno zašto je rečeno (pod 2) da postupak pred ovlašćenim organom mora da bude završen. Nije li dovoljno da postupak bude nepravilan?

U svetlu prakse Evropskog suda za ljudska prava⁸, postoje druge okolnosti u kojima bi uzbunjivanje javnosti bilo dozvoljeno članom 10, čak i da nije bilo prethodnog odavanja nadležnom organu. Bilo bi poželjno dodati (na primer kao novi uslovi 3 i 4):

- uzbunjivač osnovano veruje da u suprotnom postoji opasnost da dokazi mogu da budu uništeni; ili
- uzbunjivač osnovano veruje da bi drugi alternativni načini odavanja vodili odmazdi.

Takođe je pitanje da li je pretposlednji stav potreban? Da li on nije već obuhvaćen zakonskim odredbama o novinarskim tajnama? Ukoliko on navodi nešto drugo – na primer o kategorijama novinara koje su obuhvaćene, mogao bi se javiti problem.

U zadnjem stavu, čini se prikladnijem odrediti da uzbunjivač mora da poštuje *zakone koji štite* pravo na privatnost (itd). U suprotnom slučaju, ograničenje bi bilo otvoreno i subjektivno. Trebalo bi da postoje objektivne granice za restrikcije, tako da uzbunjivači ne moraju da pretpostavljaju.

Ne bi li ista obaveza trebalo da postoji i za ovlašćene organe? Podaci o ličnosti lica koje je optuženo od strane uzbunjivača trebalo bi da uživaju neki oblik zaštite, barem do početka suđenja ili dokazivanja krivice.

Član 19

Drugi stav bi trebalo da se odnosi na podatke „posebno određene ili klasifikovane kao“ poverljive. Ovo je bila tema važne dopune američkog zakona, jer podaci nisu bili označavani kao poverljivi da bi naknadno bili proglašavani poverljivim nakon uzbunjivanja kako bi se

⁸ Posebno predmet Guja protiv Moldavije, slučaj br. 14277/04, 12. II 2008. godine

omogućio tj. izvršio napad uzbunjivač. Mada mogu da postoje podaci koji su poverljivi ali bez posebnog opšteg određivanja, za prava uzbunjivača mora da postoji jasno obaveštenje o poverljivom statusu podataka. Ako ovo nije već jasno u zakonu o poverljivim podacima, to bi trebalo da bude razjašnjeno za ovu svrhu.

Ovaj stav sadrži veoma široku definiciju poverljivih podataka: na primer, izgleda da postoji opasnost da bi podaci koji se tiču odnosa Srbije sa međunarodnim organizacijama ili telima mogli da sadrže nešto o nenamenskom korišćenju sredstava iz EU. Izgleda da je član 10 prethodnog nacrtu zakona (verzija iz aprila 2013. godine) stroži u svojoj definiciji poverljivih podataka, tako što govori o informacijama najvišeg stepena tajnosti. U članu 10 iz prethodnog nacrtu je takođe navedeno da bi poverljivi podaci (mada ne i podaci sa najvišim stepenom tajnosti) mogli da budu objavljeni ako bi na taj način mogla da se izbegne veća šteta.

Član 20

Čini se previše određenim da se obaveštenje podnosi „neposrednom rukovodiocu“. Šta se događa ukoliko postoji sumnja da je pretpostavljeni umešan? Čini se da je bolje reći „nadzorniku“ (supervisor-u).

Član 21

Dve dodatne okolnosti predložene za član 18 bi trebalo da važe i ovde:

- uzbunjivač osnovano veruje da u suprotnom postoji opasnost da dokazi mogu da budu uništeni; ili
- uzbunjivač osnovano veruje da bi drugi alternativni načini odavanja vodili odmazdi.

Član 22

Ova odredba bi trebalo da obuhvati kako dela poslodavca (činjenje) tako i dela koja on propusti da preduzme (nečinjenje), koja stavljaju uzbunjivača u nepovoljniji položaj. Trebalo bi takođe da bude jasno da poslodavac ne sme da izazove ili dozvoli bilo kakvu štetnu posledicu.

Na spisku pod stavkom 7 trebalo bi dodati: „uključujući oduzimanje dužnosti, prebacivanje na drugo radno mesto, ili ometanje od strane kolega“. Preporučuje se i dodavanje dveju novih tačaka na spisku:

9. Beneficije, uključujući nadoknade za penziju i osiguranje.
10. Psihijatrijski pregledi ili obavezan zdravstveni postupak.

Nije jasno šta poslednji stav znači niti zašto je potreban.

Član 24

Oslanjanje na zaštitu suda bi moglo da bude otvoreno kritici, jer istraživanja pokazuju da sudovi u građansko-pravnim postupcima u Srbiji ne uživaju poverenje javnosti kada je reč o njihovoj efikasnosti. Jedno rešenje bi moglo da bude da slučajeve uzbunjivača procesuiraju specijalne sudije, možda kao posebno odeljenje građanskog suda. To bi po svojoj prilici zahtevalo posebno finansiranje.

„90 dana“ je prekratko, imajući u vidu trajanje uobičajenog unutrašnjeg postupka pre sudskog postupka. Normalno bi bilo godinu dana, a neki zakoni imaju i ograničenja od šest godina. 180 dana je minimum za zakone koji uživaju poverenje. To je posebno slučaj za ovakvo novo pravo, o kome moguće ne postoji svest kod zaposlenih i za koje je možda i teže pronaći advokata.

Član 25

U članu nije navedeno protiv koga se može podneti tužba. U članu 28 (o teretu dokazivanja) se podrazumeva da to mora da bude poslodavac. Odavanje značajnog kršenja zakona kod poslodavca sa malim brojem zaposlenih može da za posledicu ima da poslodavac postane nelikvidan. Šta je lek u takvim slučajevima? Možda bi trebalo da postoji pravo na nadoknadu štete iz javnog fonda, barem u takvim slučajevima u kojima je javnost imala koristi od postupka uzbunjivača, a on nije uspeo da dobije nikakvu drugu nadoknadu.

Poslednji stav nije jasan, ali izgleda kao da potkopava tačke 2 i 3 člana 25, a ako je to slučaj to je onda ozbiljan nedostatak, i u sukobu je s Preporukom SE (Načelo br. 11). Poverenik za informacije je takođe analizirao ovu odredbu i kritikovao nesposobnost zakona da zaštiti uzbunjivače od čina otpuštanja, suspenzije, degradiranja, smanjivanja plate, itd.

Član 26

Po našim informacijama postoji zabrinutost u Srbiji da je cilj ove odredbe da Povereniku za informacije, ombudsmanima i Antikorupcijskoj agenciji nametne određene dužnosti koje možda nisu u njihovom delokrugu ili oblasti stručnosti. To možda nije toliko slučaj što se tiče Agencije protiv korupcije, koja ima relevantnu ulogu da pomogne uzbunjivačima u državnoj službi u skladu sa članom 56. Zakona protiv korupcije. U ovom nacrtu zakona bi njihovi

delokruzi mogli da budu prošireni, ali bi bila potrebna i njihova saglasnost. Ovo je ozbiljno pitanje koje zahteva diskusiju s vlastima.

Član 28

Mada je u skladu s Preporukom SE (Načelo br. 25), uslov da se pokaže da je štetna okolnost nastala „zbog“ uzbunjivanja čini ovaj princip manje jakim u smislu preusmeravanja tereta dokazivanja nego što je to slučaj u nekim drugim jurisdikcijama. „Zbog“ implicira da odmazda zbog uzbunjivanja mora da bude primaran povod za tužbu, pre nego što se teret dokazivanja preusmeri. Bilo bi poželjnije propisati da ukoliko uzbunjivač dokaže da je protivzakonita odmazda zaista bilo kakav činilac u odluci, teret dokazivanja treba preusmeriti. Ovo je kamen temeljac zakona i standarda UN, Svetske banke i SAD. Kod drugih zakona potrebno je samo uzbunjivanje i posledična šteta, da bi veza bila pretpostavljena. Moguće je da bi odredbe člana 18. nacrta zakona iz aprila 2013. godine mogle da posluže kao model za preformulisanje ovog člana.

Izraz „zbog“ javlja se i u članu 9, i preporučuje se da i tamo bude promenjen u skladu s ovom sugestijom.

Član 29

Predlaže se da se na kraju ovog člana doda sledeće: „Ukoliko je sprovedena istraga od strane Ombudsmana, Agencije protiv korupcije ili drugog organa po članu 26, onda sud može da se osloni na činjenice koje je taj organ utvrdio“.

Član 32

Podložno diskusiji s relevantnim organima, predlaže se nov zadnji stav, kako sledi: „Organ naveden u članu 26 ima pravo da za uzbunjivača podnese zahtev za privremenu zaštitu. Zahtev se razmatra po hitnom postupku, uz poštovanje nalaza organa. Zahtev se prihvata, osim ako nije službeno odbijen, u roku od osam dana“.

Privremena zaštita može da bude najvažniji deo zakona po pitanju efikasnog sprečavanja odmazde. Poslodavci se nadaju tj. računaju da će postojati određena odlaganja koja uzbunjivača mogu staviti u nezavidan položaj. Kada postoji privremena zaštita, poslodavci se obično nagode pod uslovima koje uzbunjivač može da prihvati. Ovaj dodatni stav je veoma poželjan is dva razloga: 1) Pomenuti organi će imati jedinstveno ovlašćenje, posebno na početku, da razumeju nova prava, i da, za razliku od stranaka, deluju u ime države. Kao rezultat njihova stručnost i dobro upravljanje bi trebalo da dobije obrnut teret

dokazivanja. 2) Problem preterane količine nezavršenih predmeta ostaje, dok je prioritarno postupanje po njima teško ostvarljiv cilj. Treba da postoji mehanizam za blagovremeno postupanje po ovim predmetima. Pasivno odobravanje, osim ako ne postoji službeno odbijanje, nateraće sudove da pročešljaju slučajeve i utvrde koje žele da odbace, ali će u isto vreme sprečiti da teret nezavršenih predmeta liši uzbunjivača blagovremene pravde.

Član 35

Važi isto što važi za član 26.

Član 36

Nije jasno zašto su u drugom i trećem stavu navedene različite kazne. Čini se da se drugi stav odnosi na sve javne institucije. Četvrti stav se odnosi samo na preduzetnike. U članu 2.4 definicija poslodavca obuhvata i preduzetnike. Ako je preduzetnik samo jedna vrsta poslodavca, zašto on u članu 36 ima drugačiji tretman?

Poslednji stav nije jasan. U članu 36 se ne spominje prekršaj otkrivanja identiteta. Zašto bi takav prekršaj bio ograničen na lica pomenuta u drugom stavu?

Čini se da je jednostavnije i pravičnije primeniti iste kazne na sve.

Član 38

Odredbe o stavljanju van snage člana 56 Zakona o Agencije za borbu protiv korupcije su sporne. Treći stav te odredbe omogućuje Agenciji za borbu protiv korupcije da uzbunjivačima u državnoj službi pruži svu neophodnu pomoć, u skladu sa zakonom. To izgleda korisno, u pogledu uloge predložene za Agenciju za borbu protiv korupcije po članu 26. Može da bude poželjnije izmeniti i dopuniti član 56 umesto da se on stavi van snage. Takođe primećujemo da bi Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju iz 2011. godine trebalo da bude preispitan u svetlu ovog zakona.

1.2 Odredbe koje nedostaju

Nikakav sporazum sa poslodavcem ne može da spreči odavanja.

Namera Preporuke SE (Načelo br. 11) je da obezbedi da nijedna obaveza prema poslodavcu, kojom bi se sprečilo odavanje nekog pitanja u javnom interesu, ne bude važeća.

To se ispostavilo kao problem u Velikoj Britaniji, gde su nagodbe uzbunjivača i poslodavaca često obuhvatale klauzule o neobjavlivanju mada su one nevažeće po pozitivnom pravu⁹. Bilo bi od koristi dodati nov član, nešto kao jednostavna odredba koja je predložena za Britaniju: „Nikakav sporazum sačinjen pre, tokom i nakon zaposlenja između radnika i poslodavca ne može da spreči radnika da bude uzbunjivač“.

1.3 Pregled/kontrola

Bilo bi poželjno imati odredbu o kontroli (kao u irskom nacrtu zakona¹⁰), kako bi se ispunila Preporuka SE (Načelo br. 29).

To bi mogla da bude uloga Ombudsmana (uz njegov pristanak, naravno).

Na primer:

- 1) zahtev da Ombudsman prikuplja podatke o broju, vrsti i postupcima „ovlašćenih organa“ u slučajevima kada je došlo do prijave tj. uzbunjivanja u njihovim redovima, i da izveštava Skupštinu o tome;
- 2) Navesti da Zakon i propise donete na osnovu njega Ombudsman preispituje svakih nekoliko godina, sa preporukama za poboljšanje Zakona.

1.4 Krivično delo odmazde

Nacrt zakona iz aprila 2013. godine je imao krivično delo odmazde (u članu 34). Ovo bi bio poželjan dodatak mogućnosti podnošenja tužbe.

1.5 Službena tajna i pravni saveti

U Preporuci SE je navedeno: „Ova načela ne dovode u pitanje utemeljena i prihvaćena pravila za zaštitu pravnih i drugih službenih tajni“ (Načelo br. 6). Ekspertski tim ne zna da li je do sada odlučeno da za ovo pitanje nije potrebna odredba u Srbiji, ali ono jeste zahtevalo

⁹ Vidi Izveštaj iz 2013. godine, str. 105-109.

¹⁰ Klauzula 2 nacrta zakona o zaštićenim odavanjima iz 2013. godine, kojom je propisano:

Ministar će—

(a) ne kasnije nego pri isteku roka od pet godina od dana kada je zakon usvojen, započeti preispitivanje delovanja zakona, i

(b) ne kasnije od 12 meseci nakon kraja tog perioda, sačiniti izveštaj svakom domu [parlamenta] o nalazima učinjenim u preispitivanju I o zaključcima izvučenim iz nalaza.

odredbu u Velikoj Britaniji. Ovom odredbom je osigurano da advokat od koga uzbunjivač traži pravnu pomoć nije zaštićen kao uzbunjivač ukoliko on ili ona odluči da prosledi te informacije¹¹. Profesionalna dužnost advokata je da održi poverljivost, osim ako njegov/njen klijent ne naloži njemu/njoj da izvrši odavanje za njega, ili ako je on/ona zakonski dužna da sačini izveštaj, na primer u slučajevima pranja novca.

Ukoliko se sačini takva odredba, bilo bi korisno da ona sadrži navod o slobodnom pravu uzbunjivača da traži pravne savete, poverljivo i pre nego što izvrši bilo kakvo odavanje podataka. Ovo je relevantno za Preporuku SE (Načelo br. 28).

1.6 Primena zakona

Bilo bi korisno da uz zakon postoje neformalne smernice o tome ko su sve „ovlašćeni organi“. Postojali su se problemi sa isključivim spiskovima, a u Velikoj Britaniji se pokazalo nepraktičnim da se održava ažuriran spisak u podzakonskom aktu. Međutim, spisak, koji nije isključiv, kao smernica bio bi od pomoći uzbunjivačima i drugima: članom 17 je propisano da ukoliko uzbunjivač nije u pravu, primalac informacija mora da ih prosledi odgovarajućem organu. Član 10 takođe sugerise poželjnost spiska „ovlašćenih organa“.

Čini se preteranim da se od uzbunjivača traži da proveriti „potpunost“ podataka (član 6). Međutim, da bi bili odgovorni, uzbunjivači bi trebalo da odrade svoj domaći zadatak pre nego što iznose optužbe. Ali u smernicama bi trebalo da bude jasno navedeno da uzbunjivač možda već ima potreban dokaz, zbog toga što je bio svedok na licu mesta ili zbog svojih odredjenih stručnih znanja. Nov domaći zadatak dakle nije uvek potreban.

Smernice bi takođe trebalo da razjasne da je još uvek zakonito i zakonski zaštićeno napraviti pregled prekršaja koji nisu zaštićeni kao tajna, čak iako sadrže tajne podatke. Tajni podaci se jednostavno ne smeju iznositi u javnost.

Postupak primene bi takođe trebalo da se pozabavi nekim pitanjima u Preporuci SE:

- Konsultacije s radnicima i njihovim predstavnicima o predlozima da se ustanove interni postupci obaveštavanja, (Načelo br. 16);
- Široko promovisanje okvira (Načelo br. 27).

¹¹ 43B(4) u PIDA.

1.7 Komentari na Obrazloženje zakona

1. Bilo bi od koristi objasniti zašto se nacrt odnosi na sve vrste protivpravnih dela, kada se pomenute konvencije bave samo korupcijom. U drugi odeljak bi možda vredelo dodati sledeće:

„Odluka da se obuhvate sve vrste protivpravnih dela je u skladu s Preporukom Saveta Evrope i sa međunarodnom dobrom praksom. Korupcija nije jedino zlo, niti je to jedina vrsta dela koje je teško otkriti bez uzbunjivača“.

2. Odluka da se ne uvede sistem nagrađivanja se ne smatra problemom. Isti zaključak je nedavno postignut u svetlu javnih konsultacija u Britaniji¹². Razlozi koji su dati obuhvatili su opasnost od ohrabrivanja negativnih pogleda na uzbunjivače i potkopavanje verodostojnosti svedoka u sudskom postupku koje bi moglo da se pojavi. Međutim, odbacivanje ideje uvođenja sistema nagrađivanja u Obrazloženju deluje previše kategorički i jednoznačno. Postoji razlog za nagrađivanje, zasnovan na činjenici da su uzbunjivači često podložni velikoj koločini stresa, a nadoknada ih samo vraća tamo gde bi bili da nisu „duvali u pištaljku.“ Budući da nacrt iz aprila 2013. godine jeste predlagao nagrađivanje, dok su neki još uvek za takvo rešenje, bilo bi bolje navesti nešto kao sledeće:

„Razmotrili smo uvođenje sistema nagrađivanja ali odlučili protiv njega iz nekoliko razloga. Naše je mišljenje.....“

3. U poslednjem stavu tvrdi se da za primenu zakona neće zahtevati nikakvo dodatno finansiranje. To je pod znakom pitanja, posebno zbog dodatnih sudskih postupaka koji se mogu očekivati, i novih dužnosti predloženih u članovima 26 i 35. Rešenje pitanja pomenutog u članu 24 bi takođe zahtevalo finansiranje. Možda bi bilo bolje priznati da troškovi postoje, ali da koristi nadilaze troškove. Podaci iz Južne Koreje pokazuju da je 2012. godine u budžet vraćeno oko deset miliona dolara u 40 predmeta koji su pokrenuti zahvaljujući uzbunjivačima (a oko milion dolara je dato uzbunjivačima kao nagrada).

4. Konačna verzija dokumenta u kome su Preporuke Saveta Evrope razrađene u poređenju s nacrtom zakona mogla bi da bude od koristi kao deo Obrazloženja.

¹²Izveštaj iz 2013. godine, st. 56-63.

2. ZAKLJUČCI

Na kraju se može reći da je ovo već sada nacrt zakona koji ima potencijal da bude od velike koristi uzbunjivačima u Srbiji. Ukoliko se prioriteta pitanja koja su pomenuta gore reše pozitivno, ovo će se moći smatrati napredanim zakonom. Međutim, postoje dva glavna pitanja koja možda moraju da budu dopunski razmotrena – prvo, nedoumica oko predložene uloge nekih organa u članu 26, i drugo, oslanjanje na pravne lekove dostupne u sudovima.

3. PRILOG Br. I- PROCENA USKLAĐENOSTI SA STANDARDIMA SAVETA EVROPE

Mapiranje srpskog nacrtu zakona u odnosu na Preporuku Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača (Privremena načela)

Legenda o bojama: zelena – potpuna saglasnost; žuta – ima prostora za poboljšanja; crvena – nedosledno ili nedostaje

Načelo SE	Kratak opis	Procena	Preporuke za poboljšanja
Materijalni opseg			
1	Nacionalni okvir bi trebalo da ustanovi pravila za zaštitu prava i interesa uzbunjivača		Nacrt zakona bi trebalo da bude dragocen osnov za ostale elemente takvog nacionalnog okvira, pod uslovom da delotvorno idu u korak s radom Ombudsmana, Poverenika za informacije i sudova.
2	Opseg „javnog interesa“		Ovo je skicirano u članu 5, ali na način koji izgleda kao da je previše uzak i nejasan u svojoj primeni. Većina zakona obuhvata ne samo sva krivična dela, već i povrede građanskih prava. Uslov da rizici budu „neposredni“ se takođe čine previše restriktivnim.
Lični opseg			
3	Široko razumevanje radnih odnosa		Obuhvaćeno čl. 2.2 i 2.5. Nacrt zakona obuhvata i državni i privatni sektor. Predložena su neka manja razjašnjenja.
4	Obuhvata pojedince čiji je odnos zasnovan na radu prestao, ili one tokom faze pregovaranja pre sklapanja ugovora		U čl. 2.5: dodati „bivši zaposleni“ i takođe, ako je moguće, „kandidati“ .
5	Poseban obrazac ili pravila koja se odnose na podatke u vezi sa državnim bezbednošću		Postoji opasnost od nerazumljivosti i ad-hoc odluka od strane državnih organa zato što je pojam „poverljivih informacija“ previše širok u čl. 19. Predlaže se da se koristi pojam „podaci posebno

			označeni ili određeni kao poverljivi“ i da se ponovno razmotre neke od ideja iz prethodnog nacrtu: posebno ograničenje na „najpoverljivije“.
6	Bez prejudiciranja pravila za zaštitu pravnih i drugih stručnih povlastica		Nacrt zakona ne sadrži takve odredbe. Treba razmotriti da li se ovo načelo može ispuniti bez ikakve odredbe.
Normativni okvir			
7	Sveobuhvatan i razumljiv pristup olakšavanju uzbunjivanja		Pristup u nacrtu zakona stiče svoju sveobuhvatnost i smislenost posebno članovima 12, 15-18, 22-24, 31-34, i 35. Postoji opasnost od nerazumljivosti ako se ne pronadu rešenja za komentare date „boldovano“ (posebno o čl. 5, 6, 13, 24, 25, 26, i 35). Postoji opasnost od nerazumljivosti ako se ne pronadu rešenja za komentare date „boldovano“ (posebno o čl. 2.5, 9, 19, 28, i 32).
8	Ograničenja i izuzeci ne bi trebalo da budu više od neophodnog minimuma		Restrikcije su ograničene, ali vidi komentare o načelima 2 i 5, data u čl. 5 i 19.
9	Obezbediti delotvorne mehanizme za postupanje prema otkrivanjima u javnom interesu		Nacrt zakona obuhvata takve odredbe u čl. 14, 15, 17, 18, i 21.
10	Sačuvani su zaštita i pravni lekovi po pravilima opšteg prava za one koji su oštećeni uzbunjivanjem		Nacrt zakona ne uklanja postojeće zaštite i uvodi posebne nove odredbe u čl. 3, 6, i 18 (poslednji stav).
11	Poslodavci ne mogu da se pozovu na pravne ili ugovorne obaveze da bi sprečili ili kaznili nekoga koji namerava da izvrši odavanje u javnom interesu		Poželjno je dodati odredbu da bi se ovo jasno utvrdilo.

Kanali za izveštavanje i odavanja			
12	Jačanje okruženja koje ohrabruje otvoreno odavanje		Sveobuhvatan učinak zakona bi trebalo da bude da se ohrabri otvoreno obaveštavanje. Čl. 13 propisuje da organi vlasti deluju kada su u pitanju anonimna odavanja, što je razumljivo. Međutim, čl. 13 nameće uzbunjivaču previše tereta prilikom odavanja tj „duvanja u pištaljku“, što bi moglo da ima obeshrabrujući efekat.
13	Postoje jasni kanali		Jasnoća može da bude dodatno poboljšana spiskom ovlašćenih organa i njihovom nadležnošću da primaju odavanja, mada bi to možda bilo bolje uraditi putem smernica a ne zakona.
14	Tri ranga uzbunjivanja		Obuhvaćeno čl. 12, 13, 14, 16, 17, i 18.
15	Ohrabrivanje poslodavaca da uvedu interne procedure		Članom 14 su poslodavci obavezani da sačinjavaju interna akta. Isti član poziva na drugi zakonski akt koji će dodatno urediti ovo pitanje.
16	Radnici moraju biti konsultovani o internim procedurama		Nije obuhvaćeno ovim zakonom, ali bi trebalo da bude u aktu pomenutom u članu 14.
17	Interno uzbunjivanje ili uzbunjivanje regulatornim telima treba da bude ohrabreno kao opšte pravilo		Obuhvaćeno čl. 12, 16, 17, i 35.
Poverljivost			
18	Uzbunjivači imaju pravo na poverljivost		Obuhvaćeno čl. 10.
Delovanje o obaveštavanju i odavanju			
19	Brza istraga		Obuhvaćeno čl. 15 i 17.
20	Uzbunjivač bi trebalo da bude obavešten o tome šta je urađeno		Obuhvaćeno čl. 15 i 17.
Zaštita od odmazde			
21	Zaštita od odmazde bilo koje vrste		Čl. 22 ne obuhvata zaštitu od odmazde od strane kolega.

			<p>U čl. 24, rokovi su prekratki da bi bili delotvorni.</p> <p>Izgleda da postoji nedoslednost u poslednjem stavu čl. 25: ova zaštita uzbunjivača trebalo bi da bude u stanju da ukine zakonitost određenih radnji – to je jedna od ključnih stvari koje zakon treba da učini. Tako kako je napisan, čl. 25 (zadnji stav) sugeriše da ovaj zakon ne može da ukine bilo koje delo koje je zakonito po drugom zakonu (na primer pravo na davanje otkaza).</p>
22	Zaštita se ne gubi samo kod pogrešnih odavanja		Obuhvaćeno čl. 6.
23	Pravo da se istakne činjenica da je odavanje izvršeno u skladu s nacionalnim pravnim okvirom		Obuhvaćeno čl. 24.
24	Interni postupak može da se uzme u obzir kada se odlučuje o pravnim lekovima		Nije posebno obuhvaćeno, ali ne predstavlja ograničenje da sud razmotri ovo pitanje. Takođe, ograničenja objavljivanja u javnosti u čl. 18 su relevantna.
25	Teret dokazivanja po pitanjima štete je na poslodavcu		Okretanje tereta dokazivanja u čl. 28 je verovatno u skladu s ovim načelom. Međutim formulacija „zbog“ podrazumeva da odmazda zbog uzbunjivanja mora da bude primaran razlog za tužbu pre nego što se teret dokazivanja preusmeri. Ovo se svodi na uslov da uzbunjivač pobijedi u postupku pre nego što se teret dokazivanja prebaci. Postojala bi bolja ravnoteža ukoliko je uslov za uzbunjivača da pokaže da je uzbunjivanje bilo jedan od činilaca koji su doveli do štetnih radnji.
26	Privremena mera bi trebalo da postoji		Čl. 31 je u skladu, ali je poželjno da bude poboljšana zbog važnosti takvih odredaba za delotvorno funkcionisanje zakonskih propisa o uzbunjivanju.

Saveti, spoznaja i ocenjivanje			
27	Nacionalni okvir bi trebalo da bude široko promovisan		Van opsega propisa. O zakonu se naširoko raspravljalo, ali kada počne da se primenjuje trebalo bi ga široko promovisati. Njegovo funkcionisanje će biti razmotreno kao deo odredaba za načelo br. 29.
28	Mogućnost poverljivih saveta bi trebalo da postoji (ako je moguće, besplatno)		Obuhvaćeno čl. 35. pravni saveti bi takođe trebalo da budu raspoloživi uzbunjivačima bez ikakvih uslova, čak i bez uslovljavanja da je učinjeno u „dobroj veri“. Bilo bi korisno to razjasniti.
29	Periodična procena efikasnosti nacionalnog okvira		Nacrt zakona ne sadrži odredbe o ovome. Ubaciti član koji definiše postupak preispitivanja, moguće koordinisan od strane Ombudsmana u izveštaju Skupštini.

4. PRILOG II – Privremena načela Saveta Evrope uz nacrt preporuke o zaštiti uzbunjivača¹³.

Izvod iz Dodatka II nacrtu izveštaja sa 88. sastanka Evropskog komiteta o pravosudnoj saradnji, 16-18 decembra 2013. godine, CDCJ (2013) 31 prov. (u Strazburu, 19. decembra 2013. god.)

NAČELA

Definicije

Za svrhe ove preporuke i njenih načela:

- a. „*Uzbunjivač*“ znači bilo koje lice koje obavesti ili oda podatke o opasnosti ili šteti javnom interesu u kontekstu njegovog odnosa zasnovanog na radu, bilo da je u javnom ili privatnom sektoru.
- b. „*Obaveštenje ili odavanje u interesu javnosti*“ znači obaveštavanje ili odavanje podataka o radnjama ili propustima koji predstavljaju opasnost uili štetu javnom interesu.
- c. „*Obaveštenje*“ znači obaveštavanje, ili interno unutar organizacije ili preduzeća, ili spoljašnjem organu.
- d. „*Odavanje*“ znači iznošenje podataka u javnosti.

I. Materijalni opseg

1. Nacionalni normativni, institucionalni i pravosudni okvir, uključujući, kako je prikladno, kolektivni ugovori o radu, trebalo bi da budu sačinjeni i razvijeni tako da olakšavaju izveštaje i odavanje podataka u javnom interesu tako što ustanovljavaju pravila kojima se štite prava i interesi uzbunjivača.

2. Mada je na državama članicama određivanje šta se nalazi u javnom interesu za svrhe primene ovih načela, države članice bi trebalo da jasno odrede opseg nacionalnog okvira, koji bi trebalo najmanje da sadrži povrede zakona i ljudskih prava, kao i opasnosti po javno zdravlje i bezbednost i po životnu sredinu.

¹³<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/Whistleblowers%20meeting%20-%20Explanatory%20notes%20.pdf>

II. Lični opseg

3. Lični opseg nacionalnog okvira bi trebalo da obuhvati sva lica koja rade u državnom i privatnom sektoru, bez obzira na prirodu njihovog radnog odnosa i da li su plaćeni ili ne.

4. Nacionalni okvir bi takođe trebalo da obuhvati lica čiji je radni odnos završen i, moguće, gde će on tek početi u slučajevima gde su podaci u vezi s opasnošću ili štetom za javni interes pribavljeni tokom postupka zapošljavanja ili tokom druge predugovorne faze pregovaranja.

5. Poseban obrazac ili pravila, uključujući izmenjena prava i obaveze, može da se primenjuje na informacije koje se odnose na državnu bezbednost, odbranu, obaveštajnu delatnost, javni red, ili međunarodne odnose države.

6. Ova načela ne prejudiciraju ustanovljena i priznata pravila za zaštitu pravnih i drugih stručnih privilegija.

III. Normativni okvir

7. Normativni oblik bi trebalo da odrazi sveobuhvatan i smislen pristup olakšavanju obaveštavanja i odavanja podataka u javnom interesu.

8. Ograničenja i izuzeci prava i obaveza svakog lica u odnosu na javni interes trebalo bi da budu ne veća od neophodnih i, u svakom slučaju, ne takva da nadvladaju ciljeve načela navedebih u ovoj preporuci.

9. Države članice bi trebalo da obezbede da je ustanovljen delotvoran mehanizam ili mehanizmi za delovanje po obaveštenjima ili odavanjima u interesu javnosti.

10. Svako lice koje je oštećeno, bilo neposredno ili posredno, obaveštavanjem ili odavanjem netačnih ili pogrešnih podataka bi trebalo da zadrži zaštitu i pravne lekove koji su mu raspoloživi po pravilima opšteg prava.

11. Poslodavac ne bi smeo da se osloni na pravne i ugovorne obaveze nekog lica kako bi to lice sprečio da podnese izveštaj ili odavanje u javnom interesu ili da kazni to lice zato što je to učinilo.

IV. Kanali za obaveštavanje i odavanja

12. Nacionalni okvir bi trebalo da jačaju okruženje koje ohrabruje obaveštavanje ili odavanje podataka na otvoren način. Pojedinci bi trebalo da se osećaju bezbedno da slobodno otkriju probleme koji su u javnom interesu.

13. Jasni kanali bi trebalo da budu ustanovljeni za obaveštavanje i odavanje u interesu javnosti i korišćenje tih kanala bi trebalo da bude olakšano odgovarajućim merama.

14. Kanali za obaveštavanje i odavanje sastoje se od:

- Izveštaja unutar organizacije ili preduzeća (uključujući lica koja su određena da primaju obaveštenja na poverljiv način),
- Izveštaja relevantnim javnim regulatornim telima, organima za sprovođenje zakona i nadzornim telima,
- Odavanje javnosti, na primer novinarima ili poslanicima.

Pojedinačne okolnosti svakog slučaja će odrediti odgovarajući kanal.

15. Poslodavci bi trebalo da budu ohrabreni da ustanove interne postupke obaveštavanja.

16. Radnici i njihovi predstavnici bi trebalo da budu konsultovani o predlozima za ustanovljavanje internih procedura obaveštavanja, ako je prikladno.

17. Kao opšte pravilo, trebalo bi ohrabrivati interno obaveštavanje i obaveštavanje relevantnih javnih regulatornih tela, organa sprovođenja zakona i nadzornih tela.

V. Poverljivost

18. Uzbunjivači bi trebalo da imaju pravo na održavanje poverljivosti njihovog identiteta, podložno garantijama pravičnog suđenja.

VI. Delovanje po obaveštavanju i odavanju

19. Obaveštavanje i odavanje u interesu javnosti od strane uzbunjivača bi trebalo da budu istraženi u kratkom roku, i, gde je to potrebno, u skladu s rezultatima poslodavac i odgovarajuće javno regulatorno telo, organ sprovođenja zakona ili nadzorno telo bi trebalo da postupi na delotvoran i efikasan način.

20. Uzbunjivač koji izvrši interno obaveštavanje bi trebalo, kao opšte pravilo, da bude obavešten od strane lica kome je obaveštenje dato, o radnji koja je preduzeta u odnosu na obaveštenje.

VII. Zaštita od odmazde

21. Uzbunjivači bi trebalo da budu zaštićeni od odmazde bilo koje vrste, neposredne ili posredne, od strane njihovog poslodavca i lica koja rade za ili deluju u ime poslodavca. Oblici odmazde su između ostalog otkaz, suspenzija, degradiranje, gubitak mogućnosti napredovanja u službi, kaznena prebacivanja (na drugo radno mesto) i smanjenje plata, uznemiravanje ili drugo kazneno ili diskriminatorno postupanje.

22. Zaštita ne bi smela da bude izgubljena po osnovu toga da pojedinac koji je izneo obaveštenje ili odavanje napravio grešku u pogledu značaja istih ili zato što se opasnost po javni interes nije pojavila, pod uslovom da je lice imalo opravdan osnov da veruje u tačnost podataka.

23. Uzbunjivač bi trebalo da ima pravo da istakne, u odgovarajućem građanskom, krivičnom ili upravnom postupku, činjenicu da su obaveštenje ili odavanje izvršeni u skladu s nacionalnim okvirom.

24. U slučajevima gde je poslodavac ustanovio interni sistem obaveštavanja, a uzbunjivač oda podatke javnosti bez korišćenja tog sistema, to može biti uzeto u obzir u odlučivanju o lekovima ili stepenu zaštite koja će biti data uzbunjivaču.

25. U pravnom postupku u vezi s štetom koju je pretrpeo uzbunjivač, pod uslovom da to lice ponudi razuman osnov da se veruje da je šteta učinjena kao odmazda za obaveštenje ili odavanje, na poslodavcu bi trebalo da bude teret dokazivanja da šteta nije bila motivisana time.

26. Privremene mere do kraja građanskog postupka bi trebalo da budu dostupne licima koja su bila žrtve odmazde zato što su izvršila obaveštavanje i odavanje u interesu javnosti, posebno u slučaju gubitka zaposlenja.

VIII. Savet, svest i ocena

27. Nacionalni okvir bi trebalo da bude široko promovisan kako bi se razvili pozitivni stavovi u javnosti i profesijama i olakšalo otkrivanje informacija u slučajevima gde je ulog javni interes.

28. Trebalo bi razmotriti mogućnost davanja pristupa informacijama i poverljivim savetima bez plaćanja za lica koja razmišljaju o tome da izvrše obaveštavanje i odavanje u interesu javnosti. Postojeće strukture koje su u stanju da pruže takve informacije i savete bi trebalo da budu prepoznate i podaci o njima objavljeni u javnosti. Ukoliko je neophodno, i gde je moguće, druge odgovarajuće strukture bi mogle da budu opremljene da ispune ovu ulogu, ili se mogu ustanoviti nove strukture.

29. Državne vlasti bi periodično trebalo da vrše procenjivanje delotvornosti nacionalnog okvira.