



Projekat finansira  
Evropska unija

Prevenција i borba protiv korupcije



Republika Srbija  
MINISTARSTVO  
PRAVDE



Prevenција i borba protiv korupcije

EuropeAid/138423/DH/SER/RS

2017/386-597

## **PRIMENA ZAKONA O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA**

*Drugi izveštaj*

**-Statistika i iskustva-**

Autori:

Lazar Đurović

MAJ 2018 .godine



Projekat finansira  
Evropska unija

## Prevenција i borba protiv korupcije



Republika Srbija  
MINISTARSTVO  
PRAVDE



*Sadržaj ovog izveštaja je isključivo odgovornost izvršioca projekta i na ni na koji način ne odražava stavove  
Evropske unije.*

<b>1. UVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>2. METODOLOGIJA</b> .....	<b>7</b>
<b>3. SAŽETAK REZULTATA ISTRAŽIVANJA</b> .....	<b>8</b>
3.1 Sudska statistika .....	8
3.2 Statistika o unutrašnjem uzbunjivanju u ministarstvima.....	9
3.3 Spoljašnje uzbunjivanje .....	10
<b>4. ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA</b> .....	<b>11</b>
4.1 Sudska statistika.....	11
4.2 Statistika o postupcima unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima.....	13
4.2.1 Trend rasta broja slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja .....	15
4.2.2 Korektivne mere.....	15
4.2.3 Procedure za zaštitu poverljivosti .....	16
4.2.4 Obuke .....	16
4.2.5 Broj ovlašćenih osoba za postupanje u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem i radno vreme provedeno na tim poslovima .....	17
4.3 Upravna statistika .....	18
<b>5. SPOLJAŠNJE UZBUNJIVANJE</b> .....	<b>19</b>
<b>6. ANALIZA OBAVLJENIH INTERVJUA SA OVLAŠĆENIM LICIMA O ISKUSTVIMA PRIMENE ZAKONA U POSTUPCIMA UNUTRAŠNJEG UZBUNJIVANJA</b> .....	<b>20</b>
6.1 Obuka ovlašćenih lica o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača .....	20
6.2 Kontakt sa ovlašćenim licima iz drugih ministarstava.....	20
6.3 Razumevanje procedure unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima .....	21
6.4 Postojanje pritisaka da se postupa na određeni način.....	22
6.5 Zaštita ovlašćenog lica prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača. ....	22
6.6 Evidencija o unutrašnjem uzbunjivanju / spoljašnjem uzbunjivanju .....	22
6.7 Poznavanje prava zaposlenih, odnosno radno angažovanih lica iz Zakona .....	23
6.8 Upoznatost sa sudskom praksom .....	23
<b>7. SVEDOČENJA OVLAŠĆENIH LICA O POSTUPKU UNUTRAŠNJEG UZBUNJIVANJA U MINISTARSTVIMA</b> .....	<b>24</b>

<b>8. STUDIJA SLUČAJA .....</b>	<b>33</b>
<b>9. PREPORUKE.....</b>	<b>34</b>
<b>10. LISTA INTERVJUISANIH OVLAŠĆENIH LICA U MINISTARSTVIMA .....</b>	<b>36</b>

## 1. UVOD

Zakon o zaštiti uzbunjivača („Sl.glasnik RS“, broj 128/14) usvojen je sa ciljem da pruži sveobuhvatnu i efikasnu zaštitu uzbunjivača. Zakonodavac je time ispunio mere i aktivnosti predviđene Konvencijom Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije (član 33.), Građanskopravnom konvencijom protiv korupcije Saveta Evrope (član 9.), preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GREKO) i Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine i pratećim Akcionim planom. Uspostavljanje normativnog okvira predstavlja prvi korak ka sistemskom poboljšanju zaštite uzbunjivača.

Donošenju zakona prethodile su pripremne radnje koje su imale za cilj da se novi zakon primenjuje na što je moguće kvalitetniji način. Te radnje se prvenstveno tiču obuka i kampanje za podizanje nivoa svesti o značaju uzbunjivanja. U pogledu obuka, utvrđen je i sproveden program obuke za primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača za sudije koje postupaju u predmetima zaštite uzbunjivača. Treba istaći da se obuke o zaštiti uzbunjivača i dalje kontinuirano sprovode za nosioce pravosudnih funkcija kroz različite programe Pravosudne akademije. Obuke se takođe sprovode i za zaposlene u javnoj upravi. Prema izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, Služba za upravljanje kadrovima kontinuirano sprovodi obuke u vezi sa primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača za zaposlene u javnoj upravi u sklopu Programa opšteg kontinuiranog stručnog usavršavanja, programska oblast „Borba protiv korupcije“. U okviru pripremnih aktivnosti za implementaciju Zakona o zaštiti uzbunjivača, sprovedena je i TV kampanja u cilju podizanja nivoa svesti o značaju uzbunjivanja. Utvrđivanjem i sprovođenjem programa obuke i sprovođenjem TV kampanje su realizovane aktivnosti 2.2.7.1. i 2.2.7.2. predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23 (2.2.7.1. Utvrditi i sprovesti program obuke za primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača za sudije koje postupaju u predmetima zaštite uzbunjivača. Utvrditi i sprovesti program obuke za primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača za zaposlene u javnoj upravi; 2.2.7.2. Sprovesti kampanju radi podizanja nivoa svesti o značaju uzbunjivanja i korišćenja kanala za prijavljivanje nezakonitog delovanja.) Treća aktivnost, kojom se odgovara na preporuku iz Izveštaja o skriningu koja glasi „Usvojiti i sprovesti novi Zakon o uzbunjivačima i preduzeti neophodne mere kako bi sistem zaštite uzbunjivača bio efektivniji u praksi“ i zaokružuje navedena preporuka, je aktivnost 2.2.7.3. Navedena aktivnost predviđa „praćenje sprovođenja Zakona o zaštiti uzbunjivača kroz izradu godišnjeg izveštaja Ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa sačinjenog na osnovu periodičnih izveštaja nadležnih institucija o

slučajevima postupanja u vezi sa uzbunjivanjem i izmena propisa ukoliko se ukaže potreba za tim“. Izveštaj se sačinjava jednom godišnje, počev od 2016. godine. Drugi izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača, između ostalog, ima za cilj ispunjavanje kontinuirane obaveze Ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa iz aktivnosti 2.2.7.3. Rezultat sprovođenja preporuke je uspostavljen novi pravni okvir za zaštitu uzbunjivača i obezbeđena njegova efikasna primena u praksi. Indikator uticaja sprovođenja preporuke je pozitivna ocena Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije, kao i broj pokrenutih i pravno sažno okončnih postupaka za zaštitu uzbunjivača.

Drugi izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača *ima za cilj da prikupi podatke o sudskim predmetima u vezi sa uzbunjivanjem, postupcima unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima, postupcima spoljašnjeg uzbunjivanja kao i da ih, gde je to moguće, uporedi sa rezultatima prvog Istraživanja o godinu dana primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. Pored statističke analize praktične primene Zakona, ovaj izveštaj ima za cilj i da sažme i prezentuje iskustva lica ovlašćenih za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem u ministarstvima, kao i da u skladu sa prikupljenim podacima pruži odgovarajuće preporuke, u cilju efikasnije primene zakona.* Drugi izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača obuhvata period od juna 2016. godine zaključno sa junom 2017. godine.

## 2. METODOLOGIJA

Istraživanje o sudskim predmetima u vezi sa uzbunjivanjem sprovedeno je tako da su prikupljeni podaci o broju i toku predmeta u vezi sa uzbunjivanjem u skladu sa metodologijom redovne godišnje evidencije rada sudova.

Prikupljanje podataka o unutrašnjem uzbunjivanju realizovano je uz podršku Grupe za koordinaciju sprovođenja Akcionog plana i Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, tako što su ministarstva popunila prethodno pripremljene upitnike (koji su korišćeni i za istraživanje iz 2015. godine), a inspekciji rada i upravnoj inspekciji poslali su posebni upitnici s obzirom da su nadležni da vrše nadzor nad primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Iskustva o primeni ovog zakona kod unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima, prikupljena su na osnovu pojedinačnih polu-strukturisanih intervjua sa ovlašćenim licima.

Podaci o spoljašnjem uzbunjivanju dobijeni su ljubaznošću antikorupcijskog portala „Pištaljka“.

Podaci o sprovedenim obukama dobijeni su iz izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23.

### 3. SAŽETAK REZULTATA ISTRAŽIVANJA

#### 3.1 Sudska statistika

- ✓ Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda, u periodu od jula 2016 zaključno sa junom 2017 godine primljeno je 194 predmeta u sporovima po osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača. U istom periodu rešeno je 113 predmeta dok se 67 predmeta vodilo kao nerešeni.

#### Prikaz primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u svim sudovima u RS

Period	VII 2016 – VI 2017
Primljeno	194
Rešeno	218
Nerešeno	67

- ✓ U poređenju sa podacima iz Prvog izveštaja o primeni Zakona, prisutan je trend rasta rešenih predmeta, trend smanjenja nerešenih predmeta, kao i trend smanjenja priliva predmeta, što se može uočiti u tabeli ispod. Kada se novi podaci uporede sa podacima iz Izveštaja za prvu godinu dana primene Zakona o zaštiti uzbunjivača, dolazimo do zaključka da je u drugoj godini primene Zakona o zaštiti uzbunjivača primljen manji broj predmeta za oko 22%, dok je sa druge strane, evidentna tendencija porasta broja rešenih predmeta za 37%, kao i smanjenje broja nerešenih predmeta za 27%. Tabela prikazuje uporedni pregled kretanja broja primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u svim sudovima u Republici Srbiji.

#### Uporedni pregled primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u radu u svim sudovima RS za prve dve godine primene zakona

Period	VI 2015 - VI 2016	VII 2016 – VI 2017
Primljeno	249	194
Rešeno	158	218
Nerešeno	91	67

- ✓ Ukupan broj predmeta u radu, u izveštajnom periodu, u svim sudovima u Republici Srbiji po osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača je 274, a pojedinačan broj predmeta radu po sudovima je sledeći: u Vrhovnom kasacionom sudu 14 predmeta, u Apelacionim



sudovima 83 predmeta, u Višim sudovima 152 predmeta, u Osnovnim sudovima 12 predmeta, u Upravnom sudu 1 predmet, u Prekršajnom Apelacionom sudu 3 predmeta i u Prekršajnim sudovima 9 predmeta.

#### Broj predmeta u radu po vrsti suda za izveštajni period

SUD	Broj predmeta u radu u periodu VII 2016–VI 2017
Vrhovni kasacioni sud	14
Apelacioni sudovi	83
Viši sudovi	152
Osnovni sudovi	12
Upravni sud	1
Prekršajni apelacioni sud	3
Prekršajni sudovi	9

### 3.2 Statistika o unutrašnjem uzbunjivanju u ministarstvima

- ✓ U pogledu postupaka unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima primećuje se osetan trend rasta broja postupaka u odnosu na prvu godinu primene zakona. Naime, u prvoj godini primene (2015-2016) registrovano je ukupno 7 pokrenutih postupaka (jedan slučaj anonimnog unutrašnjeg uzbunjivanja u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija, dva slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja u Ministarstvu odbrane i dve prijave Ministarstvu spoljnih poslova, i 2 (dva) postupka povodom unutrašnjeg uzbunjivanja u Agenciji za privredne registre). U drugoj godini primene zakona zabeležen je veliki skok slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja: od početka primene zakona, zabeleženo je ukupno 65 postupaka unutrašnjeg uzbunjivanja. U poređenju sa podacima iz prethodnog izveštaja, zabeležen je skok slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja za 9,28 puta, odnosno 928%.
- ✓ Najviše slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja registrovano je u Ministarstvu unutrašnjih poslova (ukupno 29 slučajeva, odnosno 44, 61% od ukupnog broja zabeleženih slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja) i Ministarstvu odbrane (ukupno 24 slučaja, odnosno 36,92% od ukupnog broja zabeleženih slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja), što zajedno čini izraženo u procentima 81, 53 % od ukupnog broja zabeleženih slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja.

- ✓ Broj sprovedenih inspekcijskih nadzora je povećan u odnosu na prethodni izveštajni period.
  - a) Upravni inspektorat je od početka primene zakona sproveo ukupno 36 inspekcijskih nadzora, što predstavlja povećanje broja nadzora za 16 u odnosu na prvu godinu dana primene zakona, kada je bilo ukupno izvršeno 20 inspekcijskih nadzora. Izraženo procentualno, u posmatranom periodu došlo je do povećanja broja inspekcijskih nadzora za 80%. Najviše inspekcijskih nadzora sprovedeno je u 2016. godini – 25.
  - b) Inspektorat za rad je u izveštajnom periodu izvršio ukupno 14080 inspekcijskih nadzora, što je povećanje za 14,83 puta u odnosu na prvu godinu primene zakona, kada je izvršeno 949 inspekcijskih nadzora. Izraženo procentualno, došlo je do povećanja broja nadzora za 1483%.
- ✓ Nakon sprovedenih inspekcijskih nadzora nisu utvrđene nikakve nepravilnosti. Tako, u okviru inspekcijskog nadzora sprovedenog od strane Upravnog inspektorata nisu utvrđene nepravilnosti, i nije postupano u skladu sa članom 15. Zakona o zaštiti uzbunjivača. Inspektorat za rad je po službenoj dužnosti kontrolisao primenu odredaba 14. i 16. Zakona o zaštiti uzbunjivača, koje se odnose na pismeno obaveštavanje zaposlenih o pravima iz ovog zakona kao i obavezu poslodavca da donese opšti akt kojim se uređuje postupak uzbunjivanja. Od stupanja na snagu Zakona pokrenuto je 6 postupaka u vezi sa spoljašnjim uzbunjivanjem u smislu člana 18. stav 2 Zakona. U svim postupcima (6), pokrenutim na osnovu informacije, izvršeni su inspekcijski nadzori i nisu utvrđene povrede Zakona, te samim tim nije bilo ni potrebe za preduzimanjem mera.

### 3.3 Spoljašnje uzbunjivanje

- ✓ U pogledu spoljašnjeg uzbunjivanja, prema podacima dobijenim od antikorupcijskog portala "Pištaljka", u izveštajnom periodu zabeleženo je 186 slučajeva spoljašnjeg uzbunjivanja. U poređenju sa podacima iz prethodnog izveštaja, takođe se beleži rast slučajeva spoljašnjeg uzbunjivanja.
- ✓ Od 186 slučajeva, prijave su upućene sledećim ovlašćenim organima: 54 prijave upućene su inspekcijskim službama; 39 prijava upućeno je javnim tužilaštvima;

sudovima je upućeno 36 prijava; resornim ministarstvima je upućeno 18 prijava; Agenciji za borbu protiv korupcije upućeno je 18 prijava; policiji je upućeno 17 prijava; ombudsmanu su upućene 2 prijave; povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i sindikatu je upućena po jedna prijava.

Organ kome su prijave upućene	Broj prijava
Inspekcije	54
Tužilaštva	39
Sud	36
Ministarstva	18
Agencija za borbu protiv korupcije	18
Policija	17
Ombudsman	2
Poverenik	1
Sindikati	1
UKUPNO	186

## 4. ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

### 4.1 Sudska statistika

- ✓ Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda, u periodu od jula 2016 zaključno sa junom 2017 godine primljeno je 194 predmeta u sporovima po osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača. U istom periodu rešeno je 113 predmeta dok se 67 predmeta vodilo kao nerešeni.

#### Prikaz primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u svim sudovima RS

Period	VII 2016 – VI 2017
Primljeno	194
Rešeno	218
Nerešeno	67

- ✓ U poređenju sa podacima iz Prvog izveštaja o primeni Zakona, prisutan je trend rasta rešenih predmeta, trend smanjenja nerešenih predmeta, kao i trend smanjenja priliva predmeta, što se može uočiti u tabeli ispod. Kada se novi podaci uporede sa podacima iz Izveštaja za prvu godinu dana primene Zakona o zaštiti uzbunjivača, dolazimo do zaključka da je u drugoj godini primene Zakona o zaštiti uzbunjivača primljen manji

broj predmeta za oko 22%, dok je sa druge strane, evidentna tendencija porasta broja rešenih predmeta za 37%, kao i smanjenje broja nerešenih predmeta za 27%. Tabela prikazuje uporedni pregled kretanja broja primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u svim sudovima u Republici Srbiji.

**Uporedni pregled primljenih, rešenih i nerešenih predmeta u radu u svim sudovima RS za prve dve godine primene zakona**

Period	VI 2015 - VI 2016	VII 2016 – VI 2017
Primljeno	249	194
Rešeno	158	218
Nerešeno	91	67

- ✓ Ukupan broj predmeta u radu, u izveštajnom periodu, u svim sudovima u Republici Srbiji po osnovu Zakona o zaštiti uzbunjivača je 274, a pojedinačan broj predmeta radu po sudovima je sledeći: u Vrhovnom kasacionom sudu 14 predmeta, u Apelacionim sudovima 83 predmeta, u Višim sudovima 152 predmeta, u Osnovnim sudovima 12 predmeta, u Upravnom sudu 1 predmet, u Prekršajnom Apelacionom sudu 3 predmeta i u Prekršajnim sudovima 9 predmeta.

**Broj predmeta u radu po vrsti suda za izveštajni period**

SUD	Broj predmeta u radu u periodu VII 2016–VI 2017
Vrhovni kasacioni sud	14
Apelacioni sudovi	83
Viši sudovi	152
Osnovni sudovi	12
Upravni sud	1
Prekršajni apelacioni sud	3
Prekršajni sudovi	9

- ✓ U periodu za koji se sačinjava izveštaj, donet je značajan broj pravnosnažnih presuda kojim su zaštićeni uzbunjivači po Zakonu o zaštiti uzbunjivača i iskristalisala se odgovarajuća sudska praksa. Tako, sudska praksa je rešila određena pitanja u pogledu nadležnosti pa je Vrhovni kasacioni sud rešavajući po zahtevu za rešavanje sukoba nadležnosti između Višeg suda i Upravnog suda po predlogu za određivanje

privremene mere, utvrdio da je za postupanje po predlogu za određivanje privremene mere u smislu Zakona o zaštiti uzbunjivača ("Sl. Glasnik RS", br. 128/2014), nadležan viši sud prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca. (Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Us 27/16 od 11. 1. 2017).

- ✓ Takođe, doneta su i rešenja o dokazivanju veze između uzbunjivanja i stavljanja u nepovoljni položaj pa je tako Rešenjem Apelacionog suda u Novom Sadu Gž Uz 6/17 od 22. 5. 2017 utvrđeno da u slučaju da je zaposleni otkrivanjem informacija državnom organu, otpočeo proces spoljašnjeg uzbunjivanja, uz sačinjavanje službene beleške, a poslodavac doneo rešenje kojim se zaposleni premešta na druge poslove, zaposleni je učinio verovatnim (ako poslodavac suprotno nije dokazao), da je donošenjem pojedinačnog akta kojim je rešavano o pravu u radnom odnosu i kojim je zaposleni stavljen u nepovoljniji položaj u neposrednoj vezi sa uzbunjivanjem.
- ✓ Za sudsku praksu značajna je i Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GžUz. 6/17 od 22. 5. 2017 kojom je utvrđeno da lice koje je u vršenju službene dužnosti dostavilo informaciju, ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog dostavljanja informacije, kao i Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GžUz. 7/17 od 20. 6. 2017 kojom je utvrđeno da u slučaju da povezano lice učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog pomoći i podrške uzbunjivaču prilikom preduzimanja radnje uzbunjivanja, ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač.

#### 4.2 Statistika o postipcima unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima

Prikupljanje podataka o unutrašnjem uzbunjivanju realizovano je uz podršku Grupe za koordinaciju sprovođenja Akcionog plana i Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, tako što su ministarstva popunila prethodno pripremljene upitnike (koji su korišćeni i za istraživanje iz 2015. i 2016. godine), a inspekciji rada i upravnoj inspekciji poslati su posebni upitnici s obzirom na njihovu nadležnost da vrše nadzor nad primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača.

Sva ministarstva su ispunila zakonsku obavezu i donela pravilnike o unutrašnjem uzbunjivanju u zakonskom roku, izuzev jednog ministarstva koje je proceduru unutrašnjeg uzbunjivanja regulisalo Direktivom. Pravilnici su dostupni na veb-prezentacijama

ministarstava. S obzirom da se radi o jednokratnoj obavezi donošenja pravilnika, ovi rezultati nisu promijenjeni ni nakon dve godine primene Zakona.

Sva ispitana ministarstva ispunila su zakonsku obavezu da odrede lice ovlašćeno da postupa u postupku povodom uzbunjivanja, kao i obavezu da obaveste zaposlene o pravima iz Zakona o zaštiti uzbunjivača. Kao i u prethodnom slučaju, ovi podaci su ostali nepromenjeni.

Od ispitanih ministarstava, od momenta početka primene Zakona o zaštiti uzbunjivača do 05. juna 2017. godine zabeleženo je **ukupno 65 slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja**. Od tog broja, najviše slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja registrovano je u Ministarstvu unutrašnjih poslova (ukupno 29 slučajeva) i Ministarstvu odbrane (ukupno 24 slučaja), što zajedno čini izraženo u procentima 81, 53 % od ukupnog broja zabeleženih slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja.

U poređenju sa podacima iz prethodnog izveštaja, kada je bilo ukupno sedam (7) slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja, zabeležen je skok slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja za 9,28 puta, odnosno 928%.

Posmatrano pojedinačno po ministarstvima, stanje u pogledu unutrašnjeg uzbunjivanja je sledeće:

Ministarstvo spoljnih poslova: u 2015. godini nije bilo konkretnih postupaka u slučajevima unutrašnjeg uzbunjivanja; u 2016. godini su bila dva (2) slučaja, a u 2017. godini ukupno četiri (4) slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja.

Ministarstvo unutrašnjih poslova: u 2015. godini bilo je dva (2) slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja; u 2016. godini bilo je osamnaest (18) slučajeva, a u 2017. godini devet (9) slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja.

Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija: u 2015. godini stigla je jedna (1) prijava od anonimnog uzbunjivača, koja je tretirana kao unutrašnje uzbunjivanje. U 2016. i 2017. godini nije bilo unutrašnjeg uzbunjivanja.

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture: 2015. godine bio je jedan (1) slučaj unutrašnjeg uzbunjivanja; 2016. godine bio je jedan (1) slučaj unutrašnjeg uzbunjivanja.

Ministarstvo privrede i zaštite životne sredine: jedan (1) slučaj unutrašnjeg uzbunjivanja, u 2016. godini.

Ministarstvo rudarstva i energetike: od momenta stupanja na snagu Zakona o zaštiti uzbunjivača ministarstvo nije dobilo nijedno unutrašnje uzbunjivanje, a imalo je jedno (1) spoljašnje uzbunjivanje 13.11. 2015. godine.

Ministarstvo odbrane: od stupanja Zakona na snagu 2015. godine do 23.06.2017. godine ukupno su primljene dvadeset i četiri (24) u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem (19 informacija u 2016. godini i 5 informacija u 2017. godini)

Ministarstvo pravde: od stupanja Zakona na snagu 2015. godine bilo je dva (2) slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja, u 2017. godini .

U Ministarstvu privrede, Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, Kabinetu Ministra bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku, Kabinetu Ministra bez portfelja zaduženog za regionalni razvoj i rad javnih preduzeća, Ministarstvu za evropske integracije, Ministarstvu kulture i informisanja, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvu omladine i sporta, Ministarstvu rudarstva i energetike, Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvu finansija i Ministarstvu zdravlja, od stupanja na snagu Zakona o zaštiti uzbunjivača nije bilo slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja.

#### **4.2.1 Trend rasta broja slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja**

Rast broja slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja se u jednom ministarstvu tumači posledicom saznanja zaposlenih da mogu ostvariti svoja prava. Indikativan je podatak da u ministarstvu u kome je očigledno došlo do osetnog porasta broja slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja nije primećen trend rasta. Takođe, istaknuto je i da je presek stanja u pogledu praćenja primene Zakona takav da se pravi zaključno sa prvom polovinom godine, te da je zbog toga moguće jedino 2016. godinu posmatrati kao celinu, i da nije moguće adekvatno poređenje sa 2015. i 2017. godinom.

#### **4.2.2 Korektivne mere**

U pogledu korektivnih mera, preduzete su sledeće: mere u cilju otklanjanja nepravilnosti i posledica štetne radnje u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, organizacione mere za

poboljšanje rada, izmene normativnog okvira, priznavanje utvrđenih prava iz radno-pravnog odnosa, premeštaj na drugo radno mesto, korekcija neisplaćenih novčanih prinadležnosti.

U pogledu korektivnih mera primećeno je da se u jednom slučaju preduzimanje istih pogrešno dovodi u vezu sa postojanjem ili nepostojanjem trenda rasta slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja, umesto da budu posledično vezane za svako pojedinačno unutrašnje uzbunjivanje.

U ministarstvima u kojima nije bilo slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja, prema prirodi stvari nije bilo ni potrebe za sprovođenjem korektivnih mera.

#### 4.2.3 Procedure za zaštitu poverljivosti

Poverljivost zaštite uzbunjivača regulisana je u najvećem broju ministarstava regulisana Pravilnikom o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja. Jedno ministarstvo je navelo da imaju propisanu proceduru za zaštitu poverljivosti uzbunjivača, ali nije navedeno kojim aktom. Jedno ministarstvo je postupak unutrašnjeg uzbunjivanja u okviru koga je regulisano pitanje zaštite poverljivosti uzbunjivača uredilo Direktivom o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja.

Dva ministarstva nemaju pravno formalno uspostavljene procedure za zaštitu poverljivosti uzbunjivača, kao i kabinet jednog ministarstva bez portfelja (u skladu sa članom 16. Zakona – nema više od 10 zaposlenih).

#### 4.2.4 Obuke

Gotovo sva ministarstva su obezbedila obuku lica određenih za prijem informacija i vođenje postupka unutrašnjeg uzbunjivanja u okviru programa Službe za upravljanje kadrovima.

Tri ministarstva i dva kabineta bez portfelja nisu obezbedila obuku za lica određeno za prijem informacija i vođenje postupka unutrašnjeg uzbunjivanja.

Služba za upravljanje kadrovima realizovala je u okviru programske oblasti „Borba protiv korupcije“ Programa opšteg kontinuiranog stručnog usavršavanja dva programa u vezi sa primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača: „Zakon o zaštiti uzbunjivača – osnovna obuka“ i „Zakon o zaštiti uzbunjivača – obuka za ovlašćena lica“. Prvi program obuke je namenjen svim državnim službenicima, dok je drugi namenjen ovlašćenim licima za postupanje po prijavama u vezi sa uzbunjivanjem.



U periodu oktobar - decembar 2016. godine realizovane su tri obuke u vezi sa primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača, i to: „Zakon o zaštiti uzbunjivača – osnovna obuka“ u oktobru za 17 državnih službenika i „Zaštita uzbunjivača – obuka za ovlašćena lica“ u dva termina u novembru mesecu za ukupno 70 ovlašćenih lica.

U periodu januar - mart 2017. godine, realizovan je jedan seminar „Zakon o zaštiti uzbunjivača – osnovna obuka“ za ukupno 19 državnih službenika. U periodu april – jun 2017. godine realizovan je jedan seminar „Zakon o zaštiti uzbunjivača – osnovna obuka“ za ukupno 15 državnih službenika i jedan seminar „Zakon o zaštiti uzbunjivača – obuka za ovlašćena lica“ kojem je prisustvovalo 15 polaznika.

Ostali organizatori obuka na temu sprovođenja Zakona o zaštiti uzbunjivača u izveštajnom periodu, a prema odgovorima na Upitnike za prikupljanje podataka o unutrašnjem uzbunjivanju, bili su Balkanski savet za održivi razvoj i edukaciju „Zaštita uzbunjivača“ i ICITAP (Međunarodni kriminalističko istražni program pomoći u obuci).

#### **4.2.5 Broj ovlašćenih osoba za postupanje u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem i radno vreme provedeno na tim poslovima**

Jedna osoba je određena za postupanje u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem u gotovo svim ministarstvima, uključujući i kabinete ministra bez portfelja. U dva ministarstva su određene dve osobe, dok je u jednom ministarstvu 76 lica ovlašćeno za postupanje povodom informacije o unutrašnjem uzbunjivanju.

Radno vreme provedeno na poslovima u vezi sa unutrašnjim uzbunjivanjem, prema odgovorima na Upitnike za prikupljanje podataka o unutrašnjem uzbunjivanju varira od 5% utrošenog radnog vremena na mesečnom nivou, do 20-30% na nedeljnom nivou. Međutim ovi podaci se moraju uzeti sa velikom dozom rezerve, naročito imajući u vidu da su pojedina ministarstva navela da je radno vreme utrošeno na navedene poslove 5%, 10%, pa i 20% na nedeljnom nivou, a da nisu zabeležili nijedan slučaj unutrašnjeg uzbunjivanja. U ministarstvu gde je bio zabeležen jedan slučaj unutrašnjeg uzbunjivanja navedeno je da je utrošeno 25% radnog vremena na nedeljnom nivou do kraja trajanja postupka, što je prema našem shvatanju realna procena. U ministarstvima gde postoji veći broj slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja navedeno je ili da nije moguće napraviti tu vrstu procene ili da je utrošeno 20%-30% radnog vremena na nedeljnom nivou.

### 4.3 Upravna statistika

- a) Upravni inspektorat je od početka primene zakona sproveo ukupno 36 inspekcijskih nadzora, što predstavlja povećanje broja nadzora za 16 u odnosu na prvu godinu dana primene zakona, kada je bilo ukupno izvršeno 20 inspekcijskih nadzora. Izraženo procentualno, u posmatranom periodu došlo je do povećanja broja inspekcijskih nadzora za 80%. Najviše inspekcijskih nadzora sprovedeno je u 2016. godini – 25.
- b) Inspektorat za rad je u izveštajnom periodu izvršio ukupno 14080 inspekcijskih nadzora, što je povećanje za 14,83 puta u odnosu na prvu godinu primene zakona, kada je izvršeno 949 inspekcijskih nadzora. Izraženo procentualno, došlo je do povećanja broja nadzora za 1483%.

Nakon sprovedenih inspekcijskih nadzora nisu utvrđene nikakve nepravilnosti. Tako, u okviru inspekcijskog nadzora sprovedenog od strane Upravnog inspektorata nisu utvrđene nepravilnosti, i nije postupano u skladu sa članom 15. Zakona o zaštiti uzbunjivača. Inspektorat za rad je po službenoj dužnosti kontrolisao primenu odredaba 14. i 16. Zakona o zaštiti uzbunjivača, koje se odnose na pismeno obaveštavanje zaposlenih o pravima iz ovog zakona kao i obavezu poslodavca da donese opšti akt kojim se uređuje postupak uzbunjivanja. Od stupanja na snagu Zakona pokrenuto je 6 postupaka u vezi sa spoljašnjim uzbunjivanjem u smislu člana 18. stav 2 Zakona. U svim postupcima (6), pokrenutim na osnovu informacije, izvršeni su inspekcijski nadzori i nisu utvrđene povrede Zakona, te samim tim nije bilo ni potrebe za preduzimanjem mera.

Inspekcijski nadzor je bio pokretan po službenoj dužnosti, kao i na osnovu informacije fizičkih lica, odnosno po zahtevu stranke – prijavi zaposlenih. U samo jednom slučaju nije vršena kontrola po zahtevu stranke – dobijenoj informaciji, a koja nije predstavljala uzbunjivanje u smislu odredaba zakona, iako se stranka pozvala na isti. U konkretnom slučaju, prijava se odnosila na povredu prava iz radnog odnosa – upozorenje i otkaz ugovora o radu. Stranka je obavestena da u konkretnom slučaju nema mesta primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača, već da će se nadzor vršiti u cilju kontrole primene odredaba Zakona o radu.

Vredi istaći i da je planom nadzora Inspektorata za rad, koji je objavljen na sajtu resornog ministarstva, predviđen redovan inspekcijski nadzor primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. U skladu sa projektovanim radnim ciljevima za 2017. godinu planirano je da svaki inspektor rada izvrši najmanje 40 integrisanih inspekcijskih nadzora.

## 5. SPOLJAŠNJE UZBUNJIVANJE

S obzirom na činjenicu da ne postoji zakonska obaveza za ministarstva da vode evidenciju spoljašnjeg uzbunjivanja, u ministarstvima postoje različite prakse evidentiranja. Tako, u pojedinim ministarstvima se vodi evidencija o spoljašnjem uzbunjivanju, a u pojedinim se to ne čini. Ovakva neujednačenost ima za posledicu da nije moguće napraviti relevantnu statistiku spoljašnjeg uzbunjivanja čiji predmet se odnosi na ministarstva. Stoga ćemo se u ovom izveštaju u pogledu spoljašnjeg uzbunjivanja osloniti na statistiku antikorupcijskog portala "Pištaljka".

Prema podacima dobijenim od antikorupcijskog portala "Pištaljka", u periodu od 05.juna 2016. godine do 05. juna 2017. godine, zabeleženo je 186 slučajeva spoljašnjeg uzbunjivanja. U pitanju su slučajevi obraćanja uzbunjivača „Pištaljci“, a izvesno je da je broj slučajeva spoljašnjeg uzbunjivanja veći, imajući u vidu pretpostavku da se nisu svi koji su se odlučili na spoljašnje uzbunjivanje obratili ovom antikorupcijskom portalu za pomoć. U nedostatku zvanične statistike, smatramo da je statistika Pištaljke najrelevantnija i najpribližnija realnom broju sličajeva spoljašnjeg uzbunjivanja.

Od 186 slučajeva, prijave su upućene sledećim ovlašćenim organima: 54 prijave upućene su inspekcijskim službama; 39 prijava upućeno je javnim tužilaštvima; sudovima je upućeno 36 prijava; resornim ministarstvima je upućeno 18 prijava; Agenciji za borbu protiv korupcije upućeno je 18 prijava; policiji je upućeno 17 prijava; ombudsmanu su upućene 2 prijave; povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i sindikatu je upućena po jedna prijava.

Organ kome su prijave upućene	Broj prijava
<b>Inspekcije</b>	54
<b>Tužilaštva</b>	39
<b>Sud</b>	36
<b>Ministarstva</b>	18
<b>Agencija za borbu protiv korupcije</b>	18
<b>Policija</b>	17
<b>Ombudsman</b>	2
<b>Poverenik</b>	1
<b>Sindikat</b>	1
<b>UKUPNO</b>	<b>186</b>

Prema podacima dobijenim od antikorupcijskog portala „Pištaljka“, u izveštajnom periodu odnos između unutrašnjeg, spoljašnjeg i uzbunjivanja javnosti je sledeći: unutrašnje uzbunjivanje izvršeno je u 41 slučaju (18%), spoljašnje u 186 slučaju (79%) i uzbunjivanje javnosti u 7 slučaju (3%). Ukupno je zabeleženo 234 slučaja uzbunjivanja.

Vrsta uzbunjivanja	Broj prijava
Unutrašnje uzbunjivanje	41
Spoljašnje uzbunjivanje	186
Uzbunjivanje javnosti	7
Ukupno	234

## 6. ANALIZA OBAVLJENIH INTERVJUA SA OVLAŠĆENIM LICIMA O ISKUSTVIMA PRIMENE ZAKONA U POSTUPCIMA UNUTRAŠNJEG UZBUNJIVANJA

### 6.1 Obuka ovlašćenih lica o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača

- ✓ Sva intervjuisana ovlašćena lica istakla su da je dodatna obuka potrebna, pa i neophodna upravo za lica ovlašćena za postupanje. Neka od njih su već pohađala inicijalnu obuku, ali su istakli da je i tada bilo dosta otvorenih pitanja i nedoumica. Ovlašćena lica smatraju da bi bilo veoma korisno da se obuke održavaju barem periodično (na svakih šest meseci, ili kvartalno) u cilju međusobnog upoznavanja, razmene iskustava, novina u primeni zakona, prakse, uključujući i sudsku praksu.
- ✓ Dodatno, iz razloga razdvajanja ministarstava kao i ličnih razloga zaposlenih, došlo je u međuvremenu do promene ovlašćenih lica za postupanje u pojedinim organima. Ova lica nisu prošla ni inicijalnu obuku, što je dodatni razlog za organizovanje iste.
- ✓ Jedan od predloga ovlašćenih lica je da se u okviru Ministarstva pravde odredi lice kome će ovlašćena lica moći da se obrate za pomoć u pogledu pravilnog razumevanja i tumačenja zakonskih odredaba, i generalno primene Zakona.

### 6.2 Kontakt sa ovlašćenim licima iz drugih ministarstava

- U razgovoru sa ovlašćenim licima pokazalo se da ovlašćena lica nemaju kontakt niti su upoznata sa informacijom ko je ovlašćeno lice u drugom ministarstvu. Sva

ovlašćena lica smatraju da bi bilo od koristi da imaju kontakte, kako bi mogli da se umreže, razmene iskustva i praksu, ali i da zatraže kolegijalnu pomoć u slučaju nedoumica kako da u određenom slučaju postupaju.

- Kao modaliteti kontakata sa drugim licima najčešće su navođene radionice i zajednički sastanci, kao i zajednička mejling lista gde bi se delile sve relevantne informacije u pogledu zaštite uzbunjivača.

### 6.3 Razumevanje procedure unutrašnjeg uzbunjivanja u ministarstvima

- Sva intervjuisana ovlašćena lica su izjavila da je procedura unutrašnjeg uzbunjivanja u njihovom ministarstvu jasna. Sva ministarstva su donela pravilnike o unutrašnjem uzbunjivanju. U većem broju ministarstava nije bilo slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja, pa stoga propisana procedura postupanja ovlašćenog lica nije mogla biti primenjena u praksi. Ovlašćena lica za postupanje mogu prema Zakonu i Pravilnicima da vode službene razgovore, traže spise, izvršavaju uvid u predmete i preduzimaju druge radnje. U jednom slučaju navedena je i mogućnost obraćanja odeljenju unutrašnje kontrole, koje može da im pomogne i skрати ceo postupak.
- Sva intervjuisana ovlašćena lica navela su da je potrebno da u organu postoji više ovlašćenih lica, a najčešće se navodi da bi trebalo da budu određene najmanje dve osobe za organe koji imaju veći broj zaposlenih. Razlozi za ovakvo rešenje se tiču uglavnom organizacije posla (odlazak na godišnji odmor, bolovanje, porodiljsko odsustvo itd.) jer je postupak koji se vodi hitan, a rokovi su kratki. Pored navedenog, korisnost ovakvog rešenja bi se ogledala i u slučaju da neko želi da prijavi jedno ovlašćeno lice, to bi mogao da uradi tako što prijavi drugom ovlašćenom licu. Druga povoljnost ovakvog rešenja odnosi se na međusobnu komunikaciju dva ovlašćena lica, u kom slučaju bi razmenjivanje podataka bilo lakše, jer su oba lica u obavezi da čuvaju poverljivost podataka o uzbunjivaču. Takođe, kao razlog se navodi i podela odgovornosti. U tom smislu, istaknut je predlog da se ovlašćene osobe rotiraju posle isteka određenog vremenskog perioda, da ne bi bila jedna osoba stalno zadužena, te da bi se tako oslobodila pritiska.

#### 6.4 Postojanje pritisaka da se postupa na određeni način.

- ✓ Ovlašćena lica su navela da nije bilo pritisaka na njihovo postupanje, ali ovde treba imati u vidu i činjenicu da uglavnom nije bilo slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja. Većina ispitanih je okarakterisala poziciju ovlašćenog lica kao rizičnu samu po sebi, po prirodi stvari, sa aspekta mogućih uticaja na postupanje. Navodi se da sam pojam uzbunjivanja podrazumeva sukob zaposlenog sa rukovodiocem, a i ovlašćeno lice je takođe je po pravilu podređeno rukovodiocu, koji može da utiče na platu, odmor itd. Dalje, navodi se da ovlašćeno lice može da trpi posledice zbog svog postupanja, u vidu pritisaka, ucena, pogotovo zbog zaštite anonimnosti uzbunjivača. Svi ispitanici, uključujući i one koji nisu imali slučajeve unutrašnjeg uzbunjivanja, smatraju da je uloga ovlašćenog lica rizična sama po sebi. Interesantno je da jedino intervjuisani inspektori ne smatraju da je pozicija ovlašćenog lica rizična, što tumačimo kao izuzetak, u sklopu profesionalnosti i integriteta u radu ove specifične profesije.

#### 6.5 Zaštita ovlašćenog lica prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača.

- ✓ S obzirom da nije bilo slučajeva zaštite ovlašćenih lica u praksi, može se govoriti jedino o njihovom ličnom utisku da li bi bili zaštićeni ukoliko bi poslodavac preduzeo štetnu radnju prema njima. Percepcija ovlašćenih lica u pogledu sopstvene zaštite je veoma raznolika. Tako, odgovori variraju od toga da lica smatraju jesu zaštićeni, odnosno da bi bili zaštićeni u skladu sa zakonom, te da zakon pruža dovoljno instrumenata zaštite. Istaknut je i stav da bi bio zaštićen ali više na osnovu kolegijalnog odnosa između ljudi nego na osnovu propisa, koji nije razradio tu situaciju. Deo ispitanih ne zna da li bio zaštićen u tom slučaju, jer ne mogu da procene. Pojedini su naveli da to dosta zavisi od rukovodioca, odnosno poslodavca, jer svi nadređeni ne postupaju na isti način. Deo ispitanih smatra da nisu zaštićeni zakonom. Prikazani odgovori navode na zaključak da je potrebno dodatno raditi na podizanju nivoa svesti ovlašćenih lica, naročito putem predstavljanja uspešno rešenih slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja.

#### 6.6 Evidencija o unutrašnjem uzbunjivanju / spoljašnjem uzbunjivanju

- ✓ U svim ministarstvima u kojima je bilo slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja se vodi evidencija. U ministarstvima u kojima nije bilo slučajeva unutrašnjeg uzbunjivanja, svi ispitanici su naveli da bi takvu evidenciju svakako vodili ukoliko bi bilo slučajeva.

- ✓ U pogledu spoljašnjeg uzbunjivanja situacija je drugačija. Pojedini ispitanici nisu imali slučajeve spoljašnjeg uzbunjivanja, ali navode da bi u svakom slučaju vodili i evidenciju o spoljašnjem uzbunjivanju, iako nisu obavezni prema zakonu. Međutim, na drugom mestu navodi se i da ne bi vodili takvu evidenciju iz tehničkih razloga, budući da je to nemoguće – svaka pritužba na rad bi morala u tom slučaju da se vodi kao spoljašnje uzbunjivanje. Sa druge strane, u organu koji beleži samo slučajeve spoljašnjeg uzbunjivanja se uredno vodi evidencija.
- ✓ Sve navedeno navodi na zaključak da je neophodno na jedinstven način urediti način evidentiranja spoljašnjeg uzbunjivanja. Naime, Zakon o zaštiti uzbunjivača ne uređuje postupanje nadležnih organa kod spoljašnjeg uzbunjivanja, već je ono uređeno zakonom koji propisuje ovlašćenja nadležnog organa. Faktički se spoljašnje uzbunjivanje i prijava lica koja sebe nije nazvala uzbunjivačem ne razlikuju, te da je postupanje inspekcije ili drugog nadležnog organa u oba slučaja isto. Međutim, s obzirom na specifičnost činjenice da je neko lice sebe okarakterisalo kao uzbunjivača, to iziskuje dobru praksu posebnog evidentiranja takvih prijava, kako zbog procene efekata primene zakona, tako i zbog utvrđivanja obima zloupotrebe prava na zaštitu prema Zakonu o zaštiti uzbunjivača.

#### 6.7 Poznavanje prava zaposlenih, odnosno radno angažovanih lica iz Zakona

- ✓ Sva ministarstva su donela pravilnike o unutrašnjem uzbunjivanju koji su uglavnom istaknuti na oglasnoj tabli, dok je veliki broj pravilnika dostupan i na veb-stranicama resornih ministarstava. Pored toga, svi zaposleni su dobili pojedinačna obaveštenja o pravima iz Zakona, koja su potpisane vratili nadležnoj osobi. Rešenja o imenovanju ovlašćenih lica za prijem i postupanje po informaciji o unutrašnjem uzbunjivanju su, takođe, uglavnom istaknuta na oglasnoj tabli, a prema njihovim navodima, svi zaposleni znaju ko je ovlašćeno lice.

#### 6.8 Upoznatost sa sudskom praksom

Gotovo sva ispitana ovlašćena lica nisu upoznata sa sudskom praksom u pogledu zaštite uzbunjivača. Takođe, u velikoj većini slučajeva ispitana lica nisu znala da u Srbiji postoje pravosnažne presude donete u korist uzbunjivača. Od onih koji imaju neke informacije, svi su naveli slučaj uzbunjivanja iz Novog Sada, koji je bio medijski veoma propraćen. Većina ispitanih ovlašćenih lica je navela da bi bilo korisno i dobro kada bi bili upoznati

sa sudskom praksom, što bi moglo da se sprovede u okviru obuke ili obaveštavanjem putem zajedničke mejling-liste.

## 7. SVEDOČENJA OVLAŠĆENIH LICA O POSTUPKU UNUTRAŠNJEG UZBUNJIVANJA U MINISTARSTVIMA

- ✓ Pitanje br. 1: Da li smatrate da je potrebna obuka za ovlašćena lica o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača?
- Da, smatram da je potrebna dodatna obuka. Prisustvovao sam obuci u organizaciji SUK-a, gde sam se upoznao sa odredbama Zakona, ali ne smatram da je ta obuka bila korisna.
- Obuka je neophodna. Smatram da je treba sprovoditi periodično. Potrebno je i da Ministarstvo pravde odredi lice kome će ovlašćena lica moći da se obrate u slučaju nejasnoća. Organizovana je jedna obuka u SUK-u.
- Da. Naročito zbog razmene prakse, na svaka 2-3 meseca, da vidimo kako kolege rešavaju stvari u praksi.
- Da, smatram.
- Potrebna je obuka i to kontinuirana.
- Smatram da treba.
- Smatram da treba, i to baš za ovlašćena lica. Bila je organizovana obuka u SUK-u na kojoj sam bila prisutna. Tada je bilo reči o tome da se organizuje obuka samo za lica koja rade na tim poslovima. Bilo je dosta pitanja, nedoumica...
- Da. Mislim da je potrebna periodična obuka bar na šest meseci, ako ne i kvartalno, da se upoznamo, razmenimo iskustva i praksu.
- Da, potrebna je obuka.
- Svakako, zbog razmene iskustava.



- ✓ Pitanje br. 2: Ukoliko smatrate da je potrebna obuka, koja vrsta obuke, inicijalna i/ili kontinuirana?
  - Potrebna je kontinuirana obuka.
  - Meni lično je potrebna inicijalna obuka, jer sam od skoro imenovan za lice ovlašćeno za prijem informacija i vođenje postupka.
  - Potrebna je kontinuirana obuka.
  - Potrebna je periodična obuka, da se podsetimo.
  - Dovoljno je i periodično, ali bi bilo bolje da je kontinuirano.
  - Inicijalna u vidu seminara, a povremeno bi se instrukcije mogle slati mejlom.
  - Dva puta godišnje bi bilo sasvim dovoljno.
- ✓ Pitanje br. 3: Da li imate kontakte ovlašćenih lica iz drugih ministarstava ? Da li smatrate da je potreban kontakt sa ovlašćenim licima iz drugih ministarstava?
  - Nemam kontakte ovlašćenih lica za prijem informacija iz drugih ministarstava. Smatram da bi takav kontakt bio od koristi, radi razmene iskustava. Iako svaki organ ima svoje specifičnosti, razmena iskustava bi bila od koristi.
  - Nemam kontakte, smatram da bi svi trebalo da budemo međusobno povezani da bi mogli da razmenjujemo iskustva u pogledu primene Zakona u praksi, imajući u vidu da se radi o potpuno novoj materiji.
  - Smatram da bi trebalo organizovati radionice na kojima bi učestvovali i sudije, kao i periodične sastanke. Potrebno je organizovati neku vrstu radne grupe kako bi ovlašćena lica bila u stalnom kontaktu.
  - Nemam kontakte, nažalost. Bilo bi dobro da se upoznamo radi razmene iskustava i prakse, jer ovaj institut još nije na pravi način zaživeo.
  - Nemam. Smatram da treba da postoji kontakt u svakom slučaju. Bilo bi dobro da se organizuju zajednički sastanci na kojima bi mogli da razmenimo iskustva iz prakse.

- Ne. Smatram da treba da postoji kontakt.
- Imala sam kontakte ranije. Bilo bi korisno da imamo kontakte drugih ovlašćenih lica. Radionice i sastanci bi nam koristili.
- Nemam kontakt, mislim da bi to bilo dobro radi razmene iskustava i pomoći u rešavanju problema. Potrebno je da se razmenjuje praksa, i sve što je novo.
- Nemam, smatram da je potrebno da se organizuju periodični sastanci, u trajanju od jednog dana ili par sati, da se podele iskustva sa kolegama.
- Ranije sam imao kontakte sa predstavnicima Ministarstva pravde RS. Kontakti ove vrste su svakako korisni.
- Uglavnom ne, imam neku listu sa prve obuke. Za početak, bilo bi dobro da imamo kontakt telefone i mejl adrese. Bilo bi dobro da postoji neka mreža ovlašćenih lica.
- ✓ Pitanje br. 4: Da li je procedura unutrašnjeg uzbunjivanja u vašem ministarstvu jasna? Da li ovlašćena lica mogu da vode službene razgovore, traže spise, preduzimaju druge radnje?
- Procedura unutrašnjeg uzbunjivanja je jasna. Ovlašćena lica mogu voditi službene razgovore, tražiti spise, preduzimati druge radnje itd.
- Jeste.
- Da. Po Pravilniku smo ovlašćeni ali nismo imali slučajeve u praksi.
- Apsolutno jeste. Doneli smo Pravilnik koji reguliše proceduru.
- Nisam imao slučajeve ali da jesam, mogao bih da vodim službene razgovore, tražim spise i preduzimam druge radnje.
- Jeste. Mogu.
- Smatram da jeste. Pravilnikom je predviđena procedura .
- Da. Da, to je i cilj.

- Smatram da jeste. Doneli smo Pravilnik i odličan je. Ovlašćena lica mogu da traže, spise, preduzimaju radnje, vrše uvid u predmete itd. Imamo i odeljenje unutrašnje kontrole kome možemo da se obratimo da nam pomognu i skrate postupak.
- Jeste, jasna je. Sve je napisano u Pravilniku.
- Da, jasna je. Ovlašćena lica mogu da vode službene razgovore i preduzimaju druge radnje.
- Niko se nije javio da mu nije jasna, ako ima nejasnoća znaju kome se mogu obratiti. Meni lično jeste jasna.
- ✓ Pitanje br. 5: Da li smatrate da je treba da u organu postoji više ovlašćenih lica? Ukoliko smatrate da treba, obrazložite zašto?
- U ministarstvu su dva lica ovlašćena za uzbunjivanje. Smatram da po pravilu ovlašćeno lice ne može da zaštiti uzbunjivača.
- Smatram da treba, ako npr. odem na godišnji odmor ili sam odsutna iz nekog drugog razloga. Trebalo bi odrediti minimum dva lica za ministarstva koja imaju 200-250 zaposlenih.
- Da, i to najmanje dva lica, da bi se podelila odgovornost. Ali pre svega je potrebno da se ovlašćene osobe rotiraju, da ne bude jedna osoba stalno zadužena.
- Ako se gleda prema broju prijava (nisam imao slučajeve unutrašnjeg uzbunjivanja) ne treba, ako se gleda broj zaposlenih u ministarstvu, trebalo bi da postoji više ovlašćenih lica.
- Mislim da treba da postoji više ovlašćenih lica, svaki organ u sastavu treba da ima ovlašćeno lice.
- U mom organu ne mora, imamo mali broj zaposlenih.
- Dve su osobe određene, tako da je posao podeljen. Inače smatram da je potrebno najmanje dve osobe.

- Mislim da treba, ali za organe koji imaju više od npr. 50 zaposlenih da bude minimum dve ovlašćene osobe.
- Ako su ministarstva velika, moglo bi biti ne samo jedno ovlašćeno lice.
- Mislim da treba, zbog slučajeva bolesti, godišnjih odmora i nepredviđenih situacija, a rokovi za postupanje su kratki. Potrebno je najmanje dva lica.
- ✓ Pitanje br. 6: Da li ste osetili pritisak da postupate na određeni način? Da li smatrate da je uloga ovlašćenog lica za prijem informacije može biti rizična po vas?
- Nisam osetio pritisak, jer nismo imali slučajeve uzbunjivanja, ali siguran sam da bi imao pritisak.
- Smatram da može, zato što se lice dovodi u nezgodnu situaciju, jer može da trpi posledice zbog svog postupanja, pogotovo zbog zaštite anonimnosti uzbunjivača.
- Nismo imali slučajeve uzbunjivanja, ali smatram da u praksi može doći do pritiska. Sam pojam uzbunjivanja podrazumeva sukob zaposlenog sa rukovodiocem. Kao ovlašćeno lice, ja sam takođe podređena rukovodiocu koji može da utiče na moju platu, odmor itd.
- Ne, jer nismo ni imali slučajeve.
- Da, i tu mislim na sve ovlašćene osobe, zbog pritiska, ucena od strane osobe protiv koje je izvršeno uzbunjivanje.
- Ne, s obzirom da nije bilo slučajeva od trenutka kad sam imenovan za osobu za vođenje postupka.
- Smatram da realno može, jer je ova tema osetljiva sama po sebi.
- Nisam.
- Ja lično mislim da ne može, ali takva mogućnost u principu postoji u obavljanju ove vrste posla.
- Nisam. Nismo imali slučajeve, ali ne mislim da bi bilo problema.

- Delimično da. Ukoliko ste u situaciji da nešto rešavate, a osoba na koju se to odnosi ima višu funkciju, može da se oseti pritisak. Principijelno to je mogućnost koja postoji u svakom organu.
- Ne. Ne smatram , imam dovoljno godina iskustva.
- Ne, nije bilo slučajeva. Uloga ovlašćenog lica može biti rizična s obzirom na radno mesto koje obavljam. Mislim da ovlašćeno lice ne treba da bude osoba koja radi u ljudskim resursima, već iz drugih sektora, zbog objektivnosti. Ljudski resursi treba da pomažu u postupku, ali ne da vode postupak.
- Ne, do sada nije bilo situacija da bih mogla da procenim.
- Može, svakako. Osetljiva je tema, i nikad ne znamo na šta ćemo naići, to može biti i neposredni rukovodilac.
- ✓ Pitanje br. 7: Da li mislite da ste kao ovlašćeno lice u ministarstvu zaštićeni Zakonom o zaštiti uzbunjivača?
- Ne mislim da sam zaštićen, ni kao povezano lice sa uzbunjivačem, ni kao lice koje vrši službenu dužnost.
- Mislim da jesam, ali više na osnovu kolegijalnog odnosa između ljudi nego na osnovu propisa, koji nije razradio tu situaciju.
- Možda. Mislim da bih možda bio zaštićen. To zavisi od rukovodioca odnosno poslodavca, jer svi nadređeni ne postupaju isto.
- Ne znam, nisam imao slučajeva, pa ne mogu da procenim.
- Mislim da jesam zaštićen.
- Ne mislim da sam zaštićen.
- Mislim da bih bila zaštićena.
- Mislim da jesam, zakon daje dovoljno instrumenata zaštite.
- Zavisi od osoba koje su nam neposredno nadređene. Nikad nismo 100% zaštićeni.

✓ Pitanje br. 8: Da li postoji posebna evidencija o unutrašnjem/spoljašnjem uzbunjivanju?

- Da.
- Propisan je način o evidentiranju. Nismo imali postupaka, ali da jesmo, vodili bismo evidenciju i o spoljašnjem uzbunjivanju.
- Ne postoji jer nismo imali slučajeve. Ne vodim evidenciju o spoljašnjem uzbunjivanju, jer nemam obavezu. Sve se vodi kroz knjige kao dopis u predmetima, ali ne kao posebnu evidenciju.
- Ne postoji jer nismo imali slučajeve.
- Postoji o unutrašnjem uzbunjivanju. Evidenciju o spoljašnjem uzbunjivanju ne bih vodio, jer je to nemoguće – svaka pritužba na rad bi morala u tom slučaju da se vodi kao spoljašnje uzbunjivanje.
- Evidencija bi se sigurno vodila. da smo imali slučajeve. Što se tiče spoljašnjeg uzbunjivanja, ja bih uvek vodila evidenciju, jer mislim da je svako vođenje evidencije važno.
- Evidencija postoji. Mi imamo samo slučajeve spoljašnjeg uzbunjivanja, i naravno da vodimo evidenciju.
- Nismo imali slučajeve, ali čim se pojavi imaćemo evidenciju. Vodili bismo i o spoljašnjem uzbunjivanju da je bilo slučajeva.
- Ne postoji, jer nismo imali slučajeve, svakako bi postojala evidencija da jesmo. Isto važi i za spoljašnje uzbunjivanje.

✓ Pitanje br. 9: Da li smatrate da su zaposleni u ministarstvu u dovoljnoj meri upoznati sa pravima iz Zakona?

- Smatram da jesu. Pravilnici o unutrašnjem uzbunjivanju su dostupni na veb-stranici ministarstva. Svi zaposleni su dobili materijal, koji je bio dostupan i na oglasnoj tabli ministarstva.

- Jesu. Pravilnici su bili objavljeni na oglasnim tablama, i to na svim lokacijama koje koristi ministarstvo. Takođe, pravilnik se može naći na veb-sajtu ministarstva.
- Mislim da jesu. Svi zaposleni znaju da sam ja ovlašćena osoba, svi su dobili pravilnik, koji je okačen i na sajtu.
- U principu jesu. Svi zaposleni znaju ko je ovlašćeno lice, Pravilnik o unutrašnjem uzbuđivanju je dostupan. Pravilnik nije okačen na veb stranici ministarstva, ali jeste na oglasnoj tabli.
- Jesu. Pravilnik je bio na oglasnoj tabli, a dostupan je i na veb-sajtu.
- Da, jesu. Mislim da su upoznati.
- Mislim da jesu. Jesu, svi su dobili obaveštenje, a bilo je i na oglasnoj tabli.
- Jesu. Svi zaposleni su dobili pisano obaveštenje o pravima, i potpisali su da su pročitali. Svaki novi zaposleni dobije obaveštenje o pravima. Svi znaju ko je lice ovlašćeno za postupanje. Pravilnik je dostupan na sajtu ministarstva.
- Mislim da jesu. Svi su dobili obaveštenje.
- ✓ Pitanje br. 10: Da li ste upoznati sa sudskom praksom u primeni zakona? Da li znate da postoje pravosnažne presude donete u korist uzbuđivača?
- Ne. Ne.
- Ne. Jedino što sam uspela da pronađem je stručni komentar zakona. Ne znam.
- Ne. Čuo sam na seminaru da postoje presuđeni slučajevi van Srbije. Ne znam da postoje presude u Srbiji.
- Ne. Ne znam.
- Upoznat sam. Znam da postoje presude.
- Jesam, jer sam bila na dve edukacije na kojima su predavači bili ljudi iz suda. Čula sam da postoji jedna presuda u Novom Sadu.

- Nisam, a bilo bi lepo da se sudska praksa dostavlja npr mejlom ili preko mejling liste ovlašćenih lica. Znam za jednu presudu iz Novog Sada i jednu iz Beograda.
- Ne, osim sporadično kad pročitam u medijima. Slučajno znam. Bilo bi dobro da informacije o sudskoj praksi prođu kroz neku internu mejling listu lica ovlašćenih za postupanje.
- Da ali samo kada čitam preko interneta, ali mislim da bi bilo lepo da nas neko s vremena na vreme obaveštava, da imamo sve na jednom mestu, jer bi nam bilo mnogo lakše.
- Da, čula sam o tome i čitala, ali to je moje lično interesovanje, niko me nije obaveštavao o tome.
- ✓ Pitanje br. 11: Dodatna zapažanja ovlašćenih lica
- Procedura u vezi sa spoljašnjim uzbunjivanjem nije precizno uređena, pogotovo u pogledu nadležnosti. Specifično za Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, spoljašnji uzbunjivači se obraćaju direktno ministarstvu, a pitanje postavljanja direktora škola je u nadležnosti školskih odbora, čije članove imenuje, između ostalih, i lokalna samouprava, a ne ministarstvo. Tako u praksi prijave spoljašnjeg uzbunjivanja dolaze kod lica koje je ovlašćeno za unutrašnje uzbunjivanje. Predlog je da se zakon izmeni i dopuni u smislu zaštite, obaveza i rokova za postupanje.
- Postavlja se kao pitanje mogućnost zloupotrebe zaštite uzbunjivanja, u slučaju kada zaposleni sazna da će npr. biti premešten na drugo radno mesto. Tada se zaposleni može poslužiti ovim zakonom kao sredstvom zaštite u cilju onemogućavanja ili odugovlačenja procesa premeštanja.
- U ministarstvo stižu prijave spoljašnjeg uzbunjivanja, a ministarstvo nije ovlašćeno za postupanje po tim prijavama.
- Predlog je da se rotiraju lica ovlašćena za postupanje po prijavama na godišnjem nivou, da bi se podelila odgovornost.



- Osobe koje prijavljuju sumnju na korupciju ne razlikuju prava iz radnog odnosa od spoljašnjeg uzbunjivanja. Ne razumeju da nije uzbunjivanje kad neko npr. nije dobio platu. Takođe ne razlikuju mobing i uzbunjivanje.
- Najvažnije je da se lica ovlašćena za postupanje umreže, da imamo bar polugodišnje sastanke, na kojima bi razmenjivali iskustva i upoznali se sa sudskom praksom.
- U vezi sa odabirom ovlašćenog lica za postupanje u organu, iznesen je stav da ovlašćeno lice ne treba da bude osoba koja radi u ljudskim resursima, već iz drugih sektora, iz razloga objektivnosti. Ljudski resursi treba da pomažu u postupku, ali ne da vode postupak.

## 8. STUDIJA SLUČAJA

Uzbunjivač, zaposleni u MUP-u, je 30.12.2015. godine podneo predlog Višem sudu u Nišu za određivanje privremene mere pre pokretanja sudskog postupka. Predlog se sastojao u tome da sud odredi privremenu meru kojom bi se odložilo pravno dejstvo rešenja kojim se uzbunjivač premešta na drugo radno mesto, naloži protivniku predlagača da predlagača/uzbunjivača vrati na radno mesto koje je obavljao pre donošenja spornog rešenja, te da naloži predlagaču da pokrene upravni spor protiv konačnog upravnog akta. Sud je usvojio sve predloge predlagača, i doneo rešenje kojim se nalažu sve gore navedene radnje. Rešenje je doneto 19.02.2016. godine, jedan mesec i dvadeset dana od podnošenja predloga za određivanje privremene mere.

Predlagač je predložio određivanje privremene mere pre pokretanja sudskog postupka, navodeći da ima status uzbunjivača od dana podnošenja više službenih beleški Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao i Sektoru unutrašnje kontrole, sa iznetim sumnjama da postoji nezakonito ponašanje i postupanje određenih lica u MUP-u, zbog čega je podnešena krivična prijava protiv šefa grupe. Od tog trenutka, uzbunjivač je počeo da trpi veliki pritisak na radu i opstrukcije od strane rukovodioca, odmazdu u smislu namerne opstrukcije rada, slanje negativnih izveštaja o radu uzbunjivača, slabog ocenjivanja, „mobing praznog stola“, namerno nepriznavanje i omalovažavanje izvršenih radnih zadataka. Pored toga, uzbunjivač je trpeo i zlostavljanje na radu u najrazličitijim oblicima, a kulminacija svega je bila donošenje rešenja kojim se premešta na drugo radno mesto, a da se iz spornog rešenja ne vidi kakve su to organizacione promene koje je to radno mesto pretrpelo, za čijim je obavljanjem prestala potreba.

Rešenjem Višeg suda u Nišu odbijen je predlog predlagača za određivanje privremene mere. Međutim, Apelacioni sud je ukinuo tu odluku i vratio predmet prvostepenom sudu na ponovni postupak i odlučivanje. Ponovnom ocenom dokaza, a imajući u vidu i rešenje Apelacionog suda, sud je usvojio predlog uzbunjivača i odredio privremenu meru kojom se odlaže dejstvo spornog rešenja kojim se uzbunjivač premešta na drugo radno mesto i nalaže da se uzbunjivač vrati na radno mesto koje je obavljao do pravosnažnog okončanja upravnog spora. Takođe, sud je uzbunjivaču naložio da pokrene upravni spor protiv konačnog upravnog akta Žalbene komisije Vlade Republike Srbije kojim bude rešeno o žalbi uzbunjivača u roku od 30 dana od prijema konačnog akta Žalbene komisije.

Predlagač je imao status uzbunjivača od dana podnošenja više službenih beleški, i samim tim nije mogao trpeti štetne posledice premeštanjem na drugo radno mesto. Uzbunjivač je zaštićen od odmazde zbog uzbunjivanja donošenjem privremene mere, koja se pokazala kao neophodna da bi se sprečio nastanak nenadoknadive štete za uzbunjivača – premeštaj na drugo radno mesto, jer se na taj način uzbunjivač stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druge zaposlene.

## 9. PREPORUKE

- a) urediti pravilnikom postupak unutrašnjeg uzbunjivanja u svim ministarstvima, u skladu sa članom 15. Zakona o državnoj upravi;
- b) razviti adekvatne procedure, kao i tehničke i druge neophodne uslove, za zaštitu poverljivosti uzbunjivača;
- c) organizovati periodične obuke za lica određena za prijem informacija i vođenje postupka unutrašnjeg uzbunjivanja i umrežiti ovlašćena lica radi razmene iskustava i dobre prakse;
- d) odrediti najmanje dva lica ovlašćena za prijem informacija i vođenje postupka unutrašnjeg uzbunjivanja u organima koji imaju preko 50 zaposlenih;
- e) razmotriti rotiranje lica ovlašćenih za prijem informacija i vođenje postupka unutrašnjeg uzbunjivanja nakon određenog vremenskog perioda;

- f) na jedinstven način urediti način evidentiranja i postupanja u slučajevima spoljašnjeg uzbunjivanja;
- g) kontinuirano raditi na podizanju nivoa svesti u javnosti o značaju uzbunjivanja;
- h) promovisati dobru praksu i uspešne slučajeve uzbunjivanja, uključujući i privatni sektor;
- i) u okviru posebnog istraživanja utvrditi broj pokrenutih i okončanih krivičnih postupaka povezanih sa predmetom uzbunjivanja.

## 10. LISTA INTERVJUISANIH OVLAŠĆENIH LICA U MINISTARSTVIMA

1.	Ministarstvo zdravlja	Branka Nenadić
2.	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	Zoran Sarajevčić
3.	Ministarstvo kulture i informisanja	Vladimir Nedeljković
4.	Ministarstvo omladine i sporta	Borivoj Janković
5.	Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika.
6.	Ministarstvo pravde	Petar Rundić
7.	Ministarstvo spoljnih poslova	Savo Đurica
8.	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika.
9.	Ministarstvo finansija	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika.
10.	Ministarstvo zaštite životne sredine	Radmila Simović
11.	Ministarstvo rudarstva i energetike	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika.
12.	Ministarstvo odbrane	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika
13.	Ministarstvo privrede	Vesna Stojković
14.	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika.
15.	Ministarstvo poljoprivrede	Dejan Maksić
16.	Inspekcija rada	Maja Ilić
17.	Upravna inspekcija	Podaci su prikupljeni na osnovu popunjenog upitnika.



